



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1А, 1000 София, тел. 986-21-67, 987-55-13,
[e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 879

Дата: 25.11.2025 г.

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

С Т А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представяван от зам.-председателя —
адв. Валя Гигова

по тълкувателно дело № 4 / 2023 г.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Производството по тълкувателно дело № 4/2023 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС е образувано с Разпореждане от 26.04.2023 г. на председателя на ВАС за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

„Може ли, след частична отмяна на решението по чл. 21 от Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (отменен 03.05.2011г.), с което Комисията за енергийно и водно регулиране определя преференциални цени за продажба на електрическа енергия, произведена от възобновяеми или алтернативни енергийни източници, съдът

в производство по чл. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди да присъди на ищеца - производител на ел. енергия от възобновяеми източници, обезщетение за пропусната полза като сам го прекатегоризира от производител с право на преференциална цена по отменените точки на решението в производител по други точки на същото решение?"

По предложение на докладчиците, Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС на свое заседание, проведено на 25.09.2025 г., преформулира поставения за тълкуване въпрос по посочения по-долу начин. С Разпореждане от 27.10.2025 г. на председателя на ВАС тълкувателното дело е насрочено за разглеждане в открито заседание на 26.11.2025 г. от 10.00 часа.

На основание чл. 129, ал. 4 от Закона за съдебната власт („ЗСВ“) излагам на вниманието Ви становище по поставения за тълкуване въпрос:

I. Поставен въпрос

След преформулирането му от Общото събрание на съдиите от колегиите на ВАС на заседание, проведено на 25.09.2025 г., поставеният за тълкуване въпрос гласи:

„Дължи ли се обезщетение по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ от КЕВР на производителите на ел. енергия от водноелектрически централи след частична отмяна от съда на решение на КЕВР за определяне на преференциална цена за продажба на електрическа енергия от възобновяеми източници и водноелектрически централи с инсталирана мощност до 10 MWt, определена на основание чл. 21 от Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (отм., ДВ, бр. 35 от 03.05.2011 г.)?“

II. Правна и фактическа ситуация

Относимите факти, довели до необходимостта от постановяване на тълкувателно решение, са подробно и точно изложени в искането на председателя на ВАС за приемане на тълкувателно решение. Поради това, по-долу в настоящото становище излагаме в обобщен вид само основните факти, обуславящи спецификите на казуса, както следва:

1. На 19.06.2007 г. в ДВ е обнародван Законът за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата („ЗВАЕИБ“). Той урежда обществените отношения, свързани с насърчаване на производството и потреблението на електрическа, топлинна енергия и/или енергия за охлаждане от възобновяеми енергийни източници и от алтернативни енергийни източници. Съгласно чл. 21, ал. 1 от ЗВАЕИБ, Държавната комисия

за енергийно и водно регулиране (по-долу наричана „**КЕВР**“, каквото е актуалното име на държавния енергиен регулатор) ежегодно до 31 март определя преференциални цени за продажба на електрическа енергия, произведена от възобновяеми или алтернативни енергийни източници, с изключение на енергията, произведена от водноелектрически централи („**ВЕЦ**“) с инсталирана мощност над 10 MW. Съгласно Закона за енергетиката („**ЗЕ**“), обжалването на решенията на КЕВР не спира тяхното изпълнение, т.е. тези решения се ползват с предварително изпълнение по силата на закона (чл. 13, ал. 8, съответно ал. 7 или ал. 9, в зависимост от приложимата редакция на ЗЕ). ЗВАЕИБ е отменен със Закона за енергията от възобновяеми източници („**ЗЕВИ**“), обнародван в ДВ на 03.05.2011 г. и в сила от същия ден.

2. На основание на цитираната норма от ЗВАЕИБ, със свое Решение № Ц-010 от 30.03.2011 г. КЕВР определи, считано от 01.04.2011 г., преференциални цени за продажба на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници и ВЕЦ с инсталирана мощност до 10 MWт. Съгласно т. 7 от диспозитива на решението, за ВЕЦ под 10 MWт, въведени в търговска експлоатация преди 19.06.2007 г., тази цена е в размер на 112.48 лв./MWтч. Ключовият момент в казуса е, от една страна, обособяването в отделна група на тези ВЕЦ (на практика се касае за стари, в повечето случаи приватизирани ВЕЦ, изградени и въведени в експлоатация преди влизането в сила на ЗВАЕИБ), и, от друга, липсата на законово основание (както в ЗВАЕИБ, така и в приложимата към онзи момент Наредба за регулиране на цените на електрическата енергия („**НРЦЕЕ**“)) за въвеждането на такъв времеви критерий.

3. Решение № Ц-010/ 30.03.2011 г. на КЕВР не е оспорено пред съда и е влязло в сила по отношение на извършената класификация на ВЕЦ в точки 1 - 6. Точка 7 от решението е обжалвана от производителите – собственици на ВЕЦ, попадащи в посочената група, и е отменена от ВАС (с Решение № 2126 от 13.02.2013 г. по а.д. № 5492/2011 г.), като решението е оставено в сила от петчленен състав на ВАС (с Решение № 16953 от 17.12.2013 г. по а.д. № 7175/2013 г.). Съдът е върнал делото като административна преписка на КЕВР за ново произнасяне при спазване на указания в мотивите на решението по тълкуването и прилагането на закона. Един от основните мотиви на съда е именно липсата в приложимите правни норми на подобен времеви критерий, относим към формирането на преференциални цени за продажба на ел. енергия от ВЕЦ, както и липсата на предоставена нормативна възможност за КЕВР да използва критерий, който не е нормативно определен за диференциация на преференциалните цени според датата на въвеждане в експлоатация на ВЕЦ до 10 MWт.

4. След постановяването на Решение № Ц-010 от 30.03.2011 г., в следващите 10 години, КЕВР постановява още три решения (№ Ц-5/20.02.2015 г., № Ц-14/03.04.2019 г. и № Ц-12/26.03.2021 г.), с които отново обособява посочените ВЕЦ в отделна група, на базата на същия времеви критерий (макар и с нюанси в неговото формулиране), и определя за тази група, считано от 01.04.2011 г., същата преференциална цена в размер на 112.48 лв./МВтч. Всичките тези решения са или отменени от Административен съд – София град („АССГ“) и ВАС (Решение № Ц-5/20.02.2015 г.), или АССГ и ВАС са прогласили тяхната нищожност (Решения № Ц-14/03.04.2019 г. и № Ц-12/26.03.2021 г.) с посочените в искането на председателя на ВАС решения. Основен мотив на съда е отново материалната незаконосъобразност на посочения по-горе непочиващ на закона времеви критерий (*„Обособяването на отделна група производители на електрическа енергия, формирана по признака "съществуващи водоелектрически централи" отново е незаконосъобразно“* - Решение № 13785 от 12.11.2018 г. по а.д. № 12851/2017 г. на ВАС), както и противоречието на решенията на КЕВР с дадените от съда задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона, което е обусловило нищожността на акта на основание чл. 177, ал. 2 от АПК.

5. При отмяната, съответно прогласяването на нищожността при разглеждането на жалбите срещу първите три решения на КЕВР, съдът е връщал делото като административна преписка на КЕВР за ново произнасяне при спазване на указанията на съда. При оспорването на Решение № Ц-12/26.03.2021 г., обаче, съдът е възприел различен подход – той е обявил нищожността на решението, но е приел, че *„Предвид изтичането на регулаторния период преписката не следва да бъде връщана на КЕВР за ново произнасяне, тъй като регулирането на цени с обратна сила не намира опора в материалния закон. Същевременно налице са определени от КЕВР преференциални цени за изкупуване на електрическа енергия, които са влезли в сила и същите следва да бъдат прилагани по отношение на всички производители на ел. енергия съобразно категорията, в която попадат, независимо от датите на въвеждане в експлоатация на електрическите им централи, което е прието от ВАС за дискриминационен и ограничителен критерий.“* (Решение № 736 от 10.02.2022 г. по а.д. № 3524/2021 г. на АССГ, оставено в сила с Решение № 8999 от 14.10.2022 г. по а.д. № 3574/2022 г. на ВАС).

III. Противоречива практика на ВАС, мотивирала искането за тълкуване

Във връзка с отмяната / прогласяването на нищожността на посочените решения на КЕВР, производителите – собственици на ВЕЦ, които попадат в коментираната група, са завели дела за вреди (под формата на пропуснати

ползи) срещу КЕВР на основание чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди („ЗОДОВ“). По поставения въпрос в практиката на ВАС (действащ като касационна инстанция, а в случаите, в които исковете са били уважени, ВАС е решил споровете по същество, след отмяна на първоинстанционните решения на АССГ) по тези дела са формирани различни становища, мотивирали предложението за постановяване на тълкувателно решение.

Според първото становище исковете са основателни и доказани и КЕВР дължи обезщетение за вреди на основание чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Основните мотиви за този извод могат да бъдат обобщени, както следва:

- През процесния период не е действала преференциална цена от 112,48 лв./МВтч без ДДС за изкупуване на електроенергия, произвеждана от ВЕЦ с инсталирана мощност до 10 МВт, каквато е електроцентралата на ищеца, тъй като и трите административни акта, издадени от ответника (т.е. от КЕВР), налагащи тази цена, са били отменени/прогласени за нищожни по съдебен ред с влезли в сила решения.
- Налице е пряка причинна връзка (а не опосредена от наличието на договор между ищеца и трето лице – краен снабдител) между отменените административни актове и вредата, тъй като съгласно приложимата правна уредба (както съгласно ЗВАЕИБ, така и съгласно ЗЕВИ) общественият доставчик и крайните снабдители са били длъжни да изкупуват електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници – ВЕЦ с инсталирана мощност до 10 МВт, въз основа на дългосрочни договори за срок от 15 години, по определена от КЕВР преференциална цена.
- Видът на електроцентралата, собственост на ищеца, може да бъде определен в зависимост от вида на първичния енергиен източник, по критериите, въведени в точки от 1 до 6 на Решение № Ц-10/30.03.2011 г. на КЕВР, тъй като тези критерии са технически, те са доказуеми с писмени доказателства и лесно може да се установи от представените по делото документи в коя точка попада централата на ищеца (за тази цел по делата са допуснати и приети съдебно-технически експертизи).
- Вредата се изчислява като разликата, която ищецът би получил между сумата, по която е била изкупувана произведената от него през процесния период ел. енергия (112,48 лв./МВтч, съгласно приложимото към съответния момент решение на КЕВР), и сумата, която би получил, ако беше продавал енергията по по-високата цена, определена за ВЕЦ с

технически параметри като неговата, съгласно точки от 1 до 6 на Решение № Ц-10/30.03.2011 г. на КЕВР. Тази сума е вреда за ищеца под формата на пропусната полза, тъй като електроенергията е реално произведена, осчетоводена и няма съмнение в нейното количество, а не е фиктивно или предполагаемо количество. Тази вреда се намира в пряка причинна връзка с отменените по съдебен ред административни актове, издадени от ответника, тъй като ищецът по силата на закона и допуснатото предварително изпълнение на тези актове е бил длъжен да продава произведената от него продукция – ел. енергия на незаконосъобразно определена от КЕВР по-ниска цена с отменените административни актове от 112,48 лв./МВтч, а не по законосъобразно определената по-висока цена.

- За процесния период няма друга точка от разпоредителната част на Решение № Ц-10 от 30.03.2011 г., към която да бъде отнесена съответната група производители, за която е била определена преференциална цена по т. 7 от административния акт, освен в частта от т. 1 до т. 6 от него. Обратното означава да се приеме, че за електрическата енергия, произвеждана от ВЕЦ, въведени в експлоатация до 19.06.2007 г., липсва утвърдена преференциална цена за изкупуване, което е в противоречие с императивния чл. 21, ал. 1 от ЗВАЕИБ, отм., респективно с чл. 31, ал. 1 ЗЕВИ. В приложимото законодателство липсват други критерии, въз основа на които да бъдат групирани производителите на електрическа енергия от ВЕИ – вода, въведени в експлоатация преди 19.06.2007 г.

В този смисъл са следните решения на ВАС: Решение № 1030 от 27.01.2021 г. по а.д. № 8886/2020 г., Решение № 10491 от 18.11.2022 г. по а.д. № 7733/2020 г., Решение № 1757 от 10.02.2021 г. по а.д. № 5667/2020 г., Решение № 342 от 12.01.2023 г. по а.д. № 9091/2020 г., Решение № 1742 от 10.02.2021 г. по а.д. № 3570/2020 г. и Решение № 411 от 16.01.2023 г. по а.д. № 1887/2022 г.

Според второто становище исковете са неоснователни и недоказани, съответно КЕВР не дължи обезщетение за вреди на основание чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ. Основните мотиви за този извод могат да бъдат обобщени, както следва:

- Не са доказани по несъмнен начин две от кумулативно изискуемите по закон материалноправни предпоставки за реализиране отговорността на държавата за вреди по чл.1, ал.1 от ЗОДОВ – не се доказва реалното настъпване на претендираните имуществени вреди, както и наличието

на пряка и непосредствена причинна връзка между отменените като незаконосъобразни административни актове (Решение № Ц-010/30.03.2011 г. на КЕВР и Решение № Ц-5/20.02.2015 г. на КЕВР) и твърдените вреди.

- Същественото в случая е, че и при двете съдебни отмени (става дума за отмяната на първите две ценови решения - Решение № Ц-010 от 30.03.2011 г. и Решение № Ц-5/20.02.2015 г. – бел. наша) на ценовото решение преписката е върната на специализирания орган (КЕВР) за ново произнасяне. Липсва извод на съответните съдебни инстанции, че не е налице необходимост от ново определяне на цените за конкретната категория ВЕЦ. След отмяната на решението на КЕВР, съдът е изпратил преписката на административния орган за ново разглеждане, което поражда задължението на органа да определи повторно цената за съответния период. Затова няма основание да се смята, че с отмяната на т. 7 от Решение № Ц-010/30.03.2011 г. на ДКЕВР, за касатора влизат в сила други, по-високи преференциални цени на изкупуване на електрическата енергия, само защото той се самокатегоризира като ВЕЦ по т. 4 от решението.
- За да възникне отговорността по реда на чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, така, както се твърди в исковата молба, отмененият административен акт би следвало да е породил такова административно правоотношение между издателя на акта - ДКЕВР и касатора, по силата на което последният да се причисли към някоя от другите категории ВЕИ по ценовото решение. Такива правни последици в случая не са възникнали.
- Изкупуването на електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници, се осъществява не на свободния пазар, а по регулирани от ответника цени. Тази цена се прилага в отношенията между производителя и крайния снабдител, поради което не може да се приеме, че ищецът търпи вреди от пропуснати ползи. Обстоятелството, че Решение № Ц-14/03.04.2019 г. на КЕВР е обявено за нищожно, с нищо не променя този извод. Ако то беше от съществено значение за изхода на исковото производство, то, както и множеството други сходни спорове щяха да бъдат спрени до приключване на производството по оспорването му. Ищецът е продавал електроенергия по цената, която е действала към момента на продажбите. Липсва утвърдена по-висока цена за същия период, поради което вреди изобщо не възникват.
- Не е налице и причинна обусловеност между отменения акт и вредата. Противоправното поведение следва да изпълнява ролята на необходимо

условие, без което вредата не би се проявила. В случая тази предпоставка не е налице. Отмяната на процесната т. 7 от решението на ДКЕВР сама по себе си не обуславя попадането на касатора в друга категория производители по т. 1-6 от административния акт във влязлата му в сила част.

- Трайната съдебна практика приема, че не се поражда право на възмездяване на вреди, когато е налице неприключило административно производство и липсва окончателно произнасяне по размера на преференциалната цена (включително и в случаите, когато отменената т.7 от Решение № Ц-010/2011г. подлежи на предварително изпълнение по силата на закона). Към момента на предявяване на иска въпросът не е решен окончателно с влязъл в сила административен или съдебен акт, от който за адресата да възникнат административни права и задължения, няма завършен фактически състав на чл.1, ал.1 ЗОДОВ.
- Не може да се приеме, че ищецът е пропуснал да реализира ползи от продажбата на електрическа енергия, при положение, че тази цена, която ищецът посочва, не е определена с влязъл в сила административен акт. Не е налице възможност за сигурно увеличение на имуществото му след като няма решение, с което регулаторът е определил по-висока цена от тази, на която ищецът е продавал електрическата енергия за съответния ценови период.

В този смисъл са следните решения на ВАС: Решение № 4307 от 02.04.2021 г. по а.д. № 5510/2020 г., Решение № 230 от 12.01.2022 г. по а.д. № 11966/2020 г., Решение № 255 от 13.01.2022 г. по а.д. № 9578/2020 г., Решение № 7821 от 07.09.2022 г. по а.д. № 919/2022 г. и Решение № 1353 от 14.02.2022 г. по а.д. № 8551/2020 г.

IV. Становище по поставения въпрос

Считаме, че следва да се подкрепи като правилно първото становище, изложено по-горе. Аргументите ни за това са следните:

1. Преди всичко следва да се има предвид, че има разлики във фактическата и правна ситуация към момента, в който са постановени повечето от коментираните в раздел III по-горе съдебни решения, и към настоящия момент. Към днешна дата всичките четири решения на КЕВР, с които тя е определила, считано от 01.04.2011 г., преференциални цени за продажба на електрическа енергия от ВЕЦ под 10 МВт, въведени в търговска експлоатация преди 19.06.2007 г., са отменени, съответно обявени за нищожни. Освен това, в производството по оспорване на последното Решение

№ Ц-12/26.03.2021 г. съдът не е върнал преписката на КЕВР за ново произнасяне. В Решение № 8999 от 14.10.2022 г. по а.д. № 3574/2022 г. на ВАС е посочено, че *„комисията сама е определила цени за изкупуване на електрическа енергия, произвеждана от различни групи централи, които са влезли в сила, с оглед на което би следвало да се извърши преразпределение и ВЕЦ-овете да бъдат категоризирани единствено спрямо хидроенергийните им параметри, без да се прилага установения за незаконосъобразен времеви критерий“*. Всичко това трябва да бъде взето предвид от АССГ и ВАС по висящите пред тях към днешна дата дела по ЗОДОВ (арг. от чл. 147, т. 2 от ГПК във вр. чл. 144 от АПК).

В коментираните съдебни решения някои състави на ВАС са приели, че, от една страна, за процесния период е имало ценово решение на КЕВР, ползващо се с предварително изпълнение, поради което определените в него цени е следвало задължително да се прилагат, а, от друга, след отмяната на това решение преписката е върната на КЕВР, която е постановило ново ценово решение със същата цена, отново считано от 01.04.2011 г., което, макар и оспорено, също се ползва с предварително изпълнение, поради което *„Към момента на предявяване на иска въпросът не е решен окончателно с влязъл в сила административен или съдебен акт, от който за адресата да възникнат административни права и задължения, няма завършен фактически състав на чл. I, ал. I ЗОДОВ“* (така напр. Решение № 255 от 13.01.2022 г. по а.д. № 9578/2020 г. на ВАС). Ако към онзи момент подобни изводи са имали своето основание, то това не е така към днешна дата по посочените причини. Въпросът за законосъобразността на процесните ценови решения на КЕВР е окончателно решен със съдебни актове (като тези решения са отменени, съответно обявени за нищожни), а в мотивите си ВАС е изразил и становище коя определена от КЕВР цена следва да се прилага за процесните ВЕЦ-ове.

Освен това не споделяме и виждането на някои състави, че не е следвало да спрат висящите пред тях дела по ЗОДОВ до окончателното разрешаване на спора относно законосъобразността/нищожността на съответното ценово решение на КЕВР, висящ към онзи момент (вж. напр. Решение № 1353 от 14.02.2022 г. по а.д. № 8551/2020 г. на ВАС - *„Настоящият съдебен състав на касационната инстанция преценява като неоснователна молбата за спиране на делото. Фактическите основания на предявените иски претенции, по които е постановено обжалваното решение не касаят и не са свързани с новото решение на КЕВР.“*). Считаме, че двете дела са били в условията на преюдициалност по смисъла на чл. 229, ал. 1, т. 4 от ГПК във вр. чл. 144 от АПК – *„когато в същия или в друг съд се разглежда дело, решението по което ще има значение за правилното решаване на спора“* – окончателното решаване на спора за законосъобразността/нищожността на съответното ценово

решение на КЕВР очевидно е обуславящо за правилното решаване на спора по ЗОДОВ¹.

2. С оглед на горното, считаме, че са налице всички елементи от фактическия състав на отговорността по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, кумулативното наличие на които е необходимо съгласно съдебната практика, както следва:

2.1. Наличие на административен акт – това са четирите ценови решения на КЕВР (№ Ц-010 от 30.03.2011 г., № Ц-5/20.02.2015 г., № Ц-14/03.04.2019 г. и № Ц-12/26.03.2021 г.), съответно приложими към подпериодите от процесния период на предявените искове по ЗОДОВ.

2.2. Незаконосъобразност на административния акт, установена с влязло в сила съдебно решение – както е посочено по-горе, всичките четири решения са отменени от съда, съответно е обявена тяхната нищожност. По силата на чл. 177, ал. 1 АПК съдебното решение има сила за страните по делото, а ако оспореният акт бъде отменен, решението има действие по отношение на всички. Съгласно правната теория и съдебната практика², отмяната на индивидуални административни актове, каквито са ценовите решения на КЕВР, има обратно действие - от момента на тяхното издаване. Конститутивното действие на решението за отмяна на административния акт, състоящо се в отпадането с обратна сила на разпоредените с него правни последици, се разпростира не само по отношение на страните по делото, а важи за всички.

2.3. Наличие на причинена вреда – следва да се подкрепи разбирането, изложено в първата група решения на ВАС, че в резултат на незаконосъобразните решения на КЕВР собствениците на ВЕЦ, попадащи в процесната група, са претърпели вреди под формата на пропуснати ползи, изразяващи се в разликата, която те биха получили между сумата, изчислена по по-ниската цена, по която е била изкупувана произведената от тях през процесния период ел. енергия (112,48 лв./МВтч, съгласно приложимото към съответния момент решение на КЕВР), и сумата, която биха получили, ако бяха продавали енергията на по-висока цена (за размера на вредата вж. следващата точка 2.4). По делата са ангажирани доказателства за произведените количества ел. енергия (както е посочил и съдът, *„Тази сума е вреда за ищеца под формата на пропусната полза, тъй като електроенергията е реално произведена, осчетоводена и няма съмнение в*

¹ Това е хипотеза, различна от хипотезата, предмет на тълкуване в ТР № 2/19.11.2014 г. на ВКС по т. д. № 2/2014 г., ОСГТК.

² Вж. напр. Решение № 238 от 17.01.2017 г. по търг. дело № 2439/2015 г. на ВКС, Второ отделение, ТК, както и цитираната в него богата практика на ВКС.

нейното количество. То не е фиктивно или предполагаемо количество, а точно установено с доказателствата по делото.“ – така напр. Решение № 10491 от 18.11.2022 г. по а.д. № 7733/2020 г. на ВАС).

Така че налице е хипотезата на пропуснати ползи по смисъла на правната теория и съдебната практика – неосъществено осъществяване на имуществото. Съгласно чл. 82 от ЗЗД, пропуснатите ползи са едната възможна и подлежаща на обезщетение форма на вредите, наред с претърпените загуби. Съгласно чл. 4, ал. 1 от ЗОДОВ, държавата и общините дължат обезщетение за всички имуществени и неимуществени вреди, които са пряка и непосредствена последица от увреждането, независимо от това, дали са причинени виновно от длъжностното лице (т.е. отговорността на държавата е обективна).

2.4. Размерът на вредата също може да бъде установен - по делата, по които са уважени исковете по ЗОДОВ, съдът е подвел процесните ВЕЦ под някоя от точки от 1 до 6 на Решение № Ц-10/30.03.2011 г. на КЕВР (необжалвани и влезли в сила). Ищите с допуснати и приети технически експертизи са доказали под коя точно точка попадат техните ВЕЦ – т.е. на какви технически критерии отговарят. В решенията на АССГ и ВАС, постановени по оспорването на процесните ценови решения на КЕВР, съдът е подходил различно по този въпрос – напр. някъде е дал изрични указания на КЕВР в този смисъл в диспозитива на решението (вж. Решение № 4039 от 15.06.2017 г. по а.д. № 2596/2015 г. на АССГ, вж. обаче коригиращите мотиви в Решение № 13785 от 12.11.2018 г. по а.д. № 12851/2017 г. на ВАС), а някъде този подход може да бъде изведен от мотивите на решението. Важно е в тази връзка да се отбележи още веднъж, че в последното решение на ВАС (Решение № 8999 от 14.10.2022 г. по а.д. № 3574/2022 г.) съдът е приел, че *„комисията сама е определила цени за изкупуване на електрическа енергия, произвеждана от различни групи централи, които са влезли в сила, с оглед на което би следвало да се извърши преразпределение и ВЕЦ-овете да бъдат категоризирани единствено спрямо хидроенергийните им параметри, без да се прилага установения за незаконосъобразен времеви критерий. Това преразпределение не следва да се извършва от КЕВР, а то би станало по естествен начин при липсата на незаконосъобразно групиране на база хидроенергийните характеристика на всеки един ВЕЦ.“*

Не може да се сподели виждането, че по този начин се изземвали правомощията на КЕВР като единственият орган, който може да регулира/определя цените на електрическата енергия, вкл. преференциалните цени, по които се изкупува енергията от възобновяеми източници. По казуса, чието начало бележи Решение № Ц-10/30.03.2011 г., КЕВР неколккратно (точно – четири пъти), в продължение на десет години демонстрира нежеланието си да определи различна цена за производителите, попадащи в

процесната група, като същевременно, в противоречие с указанията на съда, всеки път прилага непочиващия на закона и многократно обявен от съда за незаконосъобразен времеви критерий, макар и с различна формулировка (по този въпрос всичките осем решения на АССГ и ВАС по оспорването на ценовите решения са напълно единодушни). От друга страна, критериите, по които са групирани ВЕЦ в Решение № Ц-10/30.03.2011 г., извън незаконосъобразния времеви критерий, са именно предвидените в действащото законодателство към онзи момент (в т.ч. ЗВАЕИБ и НРЦЕЕ (отм.)) технически критерии, които следва да бъдат взети предвид при определяне на преференциалните цени на произведената от ВЕЦ под 10 МВт ел. енергия. Няма други цени, определени от КЕВР за тези ВЕЦ и за този период (КЕВР не е и в хипотезата на възстановяване на нарушеното право, съответно на удовлетворяване на засегнатото лице по друг законен начин по смисъла на чл. 301 от АПК³). Ето защо възприетият от съда подход за определяне на по-високата изкупна цена на произведената от процесните ВЕЦ ел. енергия намира опора в закона. Както е посочил и ВАС (Решение № 10491 от 18.11.2022 г. по ад. № 7733/2020 г.), *„при липсата на административен акт, налагащ прилагането на незаконосъобразното разделение по времеви критерии на водноелектрическите централи, те ще се разпределят съобразно хидротехническите си характеристики в други групи, които са влезли в сила и за които КЕВР е определила други цени, които са влезли в сила. Именно липсата на подобно преразпределение обуславя настъпването на вреда за ищеца, представляваща пропусната полза да получи по-високата преференциална цена определена от КЕВР за същата категория производител на електрическа енергия.“*

В тази връзка трябва да се цитира и чл. 162 от ГПК приложим на основание чл. 144 от АПК, озаглавен „Право на преценка“ и съгласно който *„Когато искът е установен в своето основание, но няма достатъчно данни за неговия размер, съдът определя размера по своя преценка или взема заключението на вещи лице.“* В конкретните случаи, исковете за вреди са установени по тяхното основание, тъй като ищите са претърпели пропуснати ползи в резултат на незаконосъобразните/нищожни актове на КЕВР. Съдът по подробно изложени в решенията съображения е мотивирал защо е преценил, че размерът на пропуснатите ползи следва да се изчисли съобразно по-високите цени в точки от 1 до 6 на Решение № Ц-10/30.03.2011 г., като са ангажирани и съдебно-технически експертизи с оглед изясняване на хидротехническите характеристики на ВЕЦ на ищите и тяхното подвеждане под приложимата точка. Считаме, че този подход е в съответствие с цитираната норма на чл. 162 от ГПК, който намира приложение и в административния процес и по-специално и в производствата по ЗОДОВ (чл. 144 от АПК

³ Ако това не стане, казва чл. 301 от АПК, засегнатото лице има право на обезщетение.

препраща към ГПК за всички производства в Дял Трети „Производства пред съд“, т.е. вкл. и производства по Глава Единадесета „Производства за обезщетения“).

2.5. Налице е и причинна връзка между незаконосъобразния административен акт и настъпилия вредоносен резултат – изцяло споделяме аргументите в първата група съдебни решения, съгласно които налице е пряка причинна връзка (а не опосредена от наличието на договор между ищеца и трето лице – краен снабдител) между отменените административни актове и вредата, тъй като съгласно приложимата правна уредба (както съгласно ЗВАЕИБ (чл. 16), така и съгласно ЗЕВИ (чл. 31)) общественият доставчик и крайните снабдители са били длъжни да изкупуват електрическата енергия, произведена от възобновяеми източници – ВЕЦ с инсталирана мощност до 10 МВт - по определена от КЕВР преференциална цена. Следователно, ако КЕВР, в съответствие с указанията на съда, беше определила по-висока цена, ел. енергията на производителите щеше да бъде изкупувана по нея. Тъй като обаче такава друга – по-висока – цена не е определена от КЕВР, ел. енергията е била изкупувана по по-ниската и отменена от съда като незаконосъобразна цена.

3. Ето защо отговорът на поставения за тълкуване въпрос следва да бъде утвърдителен – да, *КЕВР дължи обезщетение по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ на производителите на ел. енергия от водноелектрически централи след частична отмяна от съда на решение на КЕВР за определяне на преференциална цена за продажба на електрическа енергия от възобновяеми източници и водноелектрически централи с инсталирана мощност до 10 МВт, определена на основание чл. 21 от Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (отм., ДВ, бр. 35 от 03.05.2011 г.)*.

В тази връзка трябва да се има предвид и следното:

Отговорността на държавата чрез нейните органи за вреди, причинени от незаконосъобразни актове на тези органи (чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ), е израз на принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Отговорността на държавата за вреди е изрично уредена и в чл. 7 от Конституцията – *„Държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица.“* В конкретния случай, безспорно е, че КЕВР е постановила четири незаконосъобразни, съответно нищожни ценови решения, които са били окончателно отменени/прогласени за нищожни от съда. Безспорно е също така, че в продължение на десет години КЕВР не е спазила задължителните указания на съда, а е продължила да прилага незаконосъобразния времеви критерий за обособяване в отделна група на процесните ВЕЦ. Да се приеме, че преписката

трябва винаги да се връща от съда на КЕВР би означавало, че тя винаги – на практика до безкрай - може да блокира правото дружествата, чиито цени тя регулира (в случая - на собствениците на тези ВЕЦ), да получат ценова регулация в съответствие със закона и указанията на съда. Още повече, че и други такива случаи са известни от практиката на КЕВР през годините (напр. във връзка с ценовата регулация на електроразпределителните дружества/крайните снабдители и „ТЕЦ Варна“ ЕАД – при тях също е имало случаи, в които КЕВР е определяла същите цени като отменените вече от съда като незаконосъобразни). Това е положение, което правовата държава не може и не бива да търпи. Ето защо на засегнатите от незаконосъобразните актове на КЕВР енергийни дружества, вкл. в разглежданите по настоящото тълкувателно дело случаи, следва да се признае правото на обезщетение по чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ.

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

С оглед на всичко гореизложено, считаме, че на поставения за тълкуване въпрос: „Дължи ли се обезщетение по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ от КЕВР на производителите на ел. енергия от водноелектрически централи след частична отмяна от съда на решение на КЕВР за определяне на преференциална цена за продажба на електрическа енергия от възобновяеми източници и водноелектрически централи с инсталирана мощност до 10 МВт, определена на основание чл. 21 от Закона за възобновяемите и алтернативните енергийни източници и биогоривата (отм., ДВ, бр. 35 от 03.05.2011 г.)?“ следва да се даде утвърдителен отговор.

ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

/п/

АДВ. ВАЛЯ ГИГОВА