



# ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Офис: София, ул. „Бачо Киро“ № 57, ет. 1-2; e-mail: [imp@europe.com](mailto:imp@europe.com)  
[www.modernpolitics.org](http://www.modernpolitics.org)

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТАНОВИЩЕ

на Института за модерна политика по конституционно дело № 1/2014 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд, постановено на 30 януари 2014 г., **Институтът за модерна политика** е конституиран като страна по конституционно дело № 1 от 2014 г. Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за енергията от възобновяеми източници (обн., ДВ, бр. 35 от 2011 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 109 от 2013 г.), създадени с точки 2 и 3 от § 6 от Заключителните разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. (обн., ДВ, бр. 109 от 2013 г.).

**Институтът за модерна политика** изразява следното становище по повдигнатите в искането на президента до Конституционния съд въпроси:

1. С процесните разпоредби се въвежда такса за производството на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия, урежда се нейния размер и реда за събирането ѝ – чл. 35а-35б и чл. 73 от Закона за енергията от

възобновяеми източници (ЗЕВИ). В искането на президента се твърди, че тази такса противоречи на чл. 19, ал. 2 и 3 от Конституцията, които постановяват, че законът трябва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност и да закриля техните инвестиции. **Институтът за модерна политика** не споделя това твърдение.

2. Производството на енергия от възобновяеми източници се извършва в условията на административно регулиран пазар и се насърчава от държавата с редица преференции, свързани с ценообразуването и изкупуването на произведената енергия. Законът предоставя на стопанските субекти в сектор „Енергетика“ свободата да изберат правния режим, при който да осъществяват своята стопанска дейност, свързана с производство на енергия от възобновяеми източници. От една страна те могат да произвеждат енергия от възобновяеми източници и да търгуват с нея на свободния пазар без да ползват преференциите, предоставяни им от държавата, в пълно съответствие с конституционната разпоредба на чл. 19, ал. 1, която постановява, че „икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива“. От друга страна, ако желаят да се ползват от специалните преференции, предоставяни от държавата, каквито не се предоставят на другите стопански субекти в сектор „Енергетика“, те трябва да заявят това по реда на чл. 25 от ЗЕВИ и да подчинят своята стопанска дейност на нормативните и фискални условия и изисквания, както и на административното регулиране, предвидено в ЗЕВИ. Подчинявайки се на този режим на административно регулиране, производителите на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия получават, като израз на държавната политика за насърчаване на производството на енергия от възобновяеми източници:

- а)** гарантиран пазар за произведената от тях енергия при това на преференциални цени –чл. 31 от ЗЕВИ задължава обществения доставчик да изкупува произведената от тях енергия при това на преференциални цени, определени от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране, които подлежат на ежегодно актуализиране при условията и по реда на чл. 32 от ЗЕВИ и съответните разпоредби от общия закон – Закона за енергетиката;
- б)** гарантирани дългосрочни договори за изкупуване на произведената от тях енергия – съответно 20 години за ел.енергия, произведена от слънчева

енергия и 12 години за произведената от вятърна енергия (32, ал. 2, т. 2 от ЗЕВИ).

3. Предвидените от ЗЕВИ преференции за производителите на електрическа енергия от слънчева и от вятърна енергия им позволяват да разгърнат на практика нискорискова стопанска дейност с гарантиран от държавата пазар на цени, които са по-високи от цените на същата стока, произведена от други стопански субекти. Това се прави с оглед дългосрочната стратегия на държавата да насърчи увеличаването на дела на енергията, произведена от възобновяеми източници. В същото време обаче, гарантираните от държавата високи изкупни цени на електрическата енергия, произведена от слънчева и вятърна енергия, се отразяват като повишаване на цените, заплащани от крайните потребители – гражданите и бизнеса. По този начин ЗЕВИ привилигирова частния интерес на разглежданите стопански субекти, които осъществяват търговска дейност и генерират приходи и печалби за сметка на интересите на потребителите, които са принудени по законов път да заплащат по-високи цени за електроенергията, която потребяват.

4. **Институтът за модерна политика** подчертава, че чл. 19, ал. 2 от Конституцията не се отнася само до еднакви правни условия за стопанска дейност, а трябва да бъде разглеждан и тълкуван в неговата цялост, а именно:

*„Чл. 19, ал. 2: 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.“*

Конституционното изискване, за което трябва да се държи сметка в процеса на изработване и приемане на нормативни актове е, че при правното уреждане на условията за осъществяване на стопанска дейност трябва да се гарантира и защитата на правата и интересите на потребителите. Цитираната конституционна разпоредба ангажира публичната власт да търси и намира в текущата нормативна уредба **баланс между интересите на осъществяващите**

Институтът за модерна политика е носител на Втора награда „Изследователски център на Европа за 2012“, присъдена от британското издание Prospect Magazine и Британското кралско общество

стопанска дейност физически и юридически лица от една страна, и правата и интересите на потребителите от друга. Тъкмо този баланс има предвид чл. 19, ал. 2 като постановява, че **законът трябва да създава и гарантира еднакви правни условия за стопанска дейност, но заедно с това законът трябва да защитава потребителя.**

5. Очевидно преди приемането на процесните разпоредби, ЗЕВИ не гарантира необходимия баланс между интересите на производителите на енергия от възобновяеми източници и интересите на потребителите на електрическа енергия. Законът защитава производителите на електроенергия от възобновяеми източници, които осъществяват търговската си дейност като ползват преференции от държавата във вид на гарантирано изкупуване от обществения доставчик (НЕК) на преференциални цени на базата на дългосрочни договори, гарантирани от закона. Законът обаче не защитава потребителите, които заплащат потребяваната електрическа енергия на висока цена, поради завишените разходи на обществения доставчик, принуден по силата на закона да изкупува електрическа енергия от посочените стопански субекти по административно регулирани цени. Въвеждането на таксата за производство на електрическа енергия от вятърна и от слъчева енергия е стъпка, която законодателят прави именно в посока намиране, доколкото е възможно, на такъв баланс между интересите на търговците и потребителите, който чл. 19, ал. 2 от Конституцията повелява. Тази воля на законодателя се установява и от анализа на обществените и парламентарните дебати, довели до приемането на процесните разпоредби в ЗЕВИ.

6. В искането на президента се твърди, че оспорените текстове от ЗЕВИ противоречат на принципа на правовата държава, установен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. **Институтът за модерна политика** не споделя това твърдение. Тъкмо обратното, както бе посочено в т. 3, 4 и 5 от това становище, въвеждането на таксата по чл. 35а-35в от ЗЕВИ е насочено именно към съобразяване на закона с конституционно установеното изискване по чл. 19, ал. 2 - да защитава не само свободата на стопанската инициатива, но и

Институтът за модерна политика е носител на Втора награда „Изследователски център на Европа за 2012“, присъдена от британското издание Prospect Magazine и Британското кралско общество

интересите на потребителите. За да балансира въведените привилегии за конкретни стопански субекти, които се отразяват върху крайните цени, заплащани от потребителите, законодателят, в рамките на административното регулиране на производството на енергия от възобновяеми източници, въвежда специфична такса. Целта на тази такса е да компенсира в определена степен разходите на държавата, свързани с административното регулиране и задължителното изкупуване на произведената от разглежданите стопански субекти електрическа енергия от страна на Националната електрическа компания. Акумулираните по този начин средства, съгласно публично заявените от правителството намерения, са предназначени за укрепване на енергийната система и изплащане на енергийни помощи на социално слаби граждани. В този смисъл, въвеждането на тази такса е и израз на стремежа на законодателя да намери решение, задоволяващо справедливия интерес, което произтича от принципа на правовата държава (РКС № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.) .

7. В искането на президента се твърди също, че процесните разпоредби противоречат на чл. 60, ал. 1 от Конституцията. **Институтът за модерна политика** не споделя това твърдение. Неправилно в искането се разглежда въведената с чл. 35а-35в от ЗЕВИ такса за производство на електрическа енергия от вятърна и слънчева енергия само през призмата на таксите за административни услуги, които се събират от държавните органи на базата на Закона за държавните такси. В тази насока са и примерите от практиката на Конституционния съд, които вносителят на искането сочи. В искането не се държи сметка обаче за обстоятелството, че действащото законодателство на Република България предвижда и такси, свързани с административното регулиране и контрол върху стопанската дейност. Както е добре известно, чл. 7а от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗАРАКСД), (в сила от 18.12.2003 г., обн. ДВ. бр. 55 от 2003 г., посл. изм и доп., ДВ, бр. 109 от 2013 г.), предвижда, че такива такси се събират от административните органи по методика, приета от Министерския съвет, за определяне на

Институтът за модерна политика е носител на Втора награда „Изследователски център на Европа за 2012“, присъдена от британското издание Prospect Magazine и Британското кралско общество

разходоориентиран размер на таксите и разходването им. Твърденията в искането на президента, че размерът на таксата трябва да се определя само с оглед на разходите по извършване на услугата без съмнение се отнася до таксите за административни услуги, но не се прилага напълно по отношение на таксите, упоменати в чл. 7а от ЗАРАКСД. В самата методика за определяне на тези такси, приета с ПМС №1 от 5 януари 2012 г. и влязла в сила от 1 януари 2013 г., изрично се съдържа хипотезата, че когато таксите са в области със значение за защита на особено важни обществени и държавни интереси или когато това е предвидено в друг закон (в случая това е ЗЕВИ), размерът на таксите по чл. 7а може да надвишава разходите по извършване на услугата или за осъществяване на контрола.

8. Прочее, в сравнителноправен аспект в много европейски държави принципът, че размерът на таксата за административна услуга трябва да съответства на разходите по предоставянето ѝ, не се прилага изцяло. Той е допълнен с други функции, които таксите имат като фискални задължения: например *стимулираща функция* - да се насърчи дадена дейност или действие с по-нисък размер на таксите; *социална функция* – като се намалява размера на таксите за определени социални групи; *възпираща (ограничителна) функция*, при която целта на таксата е чрез по-висок размер да се ограничи развитието на дадена дейност<sup>1</sup>. Такива комплексни функции имат държавните такси и с оглед на това се определят техните размери в държави като Нидерландия, Австрия, Полша, Естония, Португалия и др. В разглеждания случай с таксата по чл. 35а-35в от ЗЕВИ размерът на таксата е определен не само с оглед на разходите по административното регулиране и контрол, но и с оглед социална и възпираща функция, каквито съображения са изтъквани и в дебатите, съпътствали приемането на разглежданите законови разпоредби.

---

<sup>1</sup> За функциите на държавните такси – виж и Доклад на Световната банка „Реформиране на държавните такси в България”, 2009 г.

Институтът за модерна политика е носител на Втората награда „Изследователски център на Европа за 2012”, присъдена от британското издание Prospect Magazine и Британското кралско общество

9. В българското законодателство също има редица примери на такси, свързани с регулирането на отделни стопански дейности и сектори от икономиката, които имат ограничителна функция и размерът им надхвърля значително чисто административните разходи по съответната регулаторна или административна услуга – таксите за откриване на аптеки, за регистрацията на туроператорска дейност, за внос на генномодифицирани организми и пр. Съществуват и такси, които имат за цел генериране на бюджетни приходи. Типичен пример в това отношение са таксите, събирани от Изпълнителната агенция за лекарствата.

С оглед на гореизложените съображения и аргументи, Институтът за модерна политика предлага на Конституционния съд да отхвърли искането на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на чл. 35а, чл. 35б, чл. 35в и чл. 73 от Закона за енергията от възобновяеми източници.

Февруари 2014 г.

ЗА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА:

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ



Институтът за модерна политика е носител на Втора награда „Изследователски център на Европа за 2012“, присъдена от британското издание Prospect Magazine и Британското кралско общество