



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 10 за 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 21 декември 2006 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 10 за 2006 г., образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционността на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката (обн., ДВ, бр. 107 от 2003 г., изм. и доп., бр. 18 от 2004 г., бр. 18 и 95 от 2005 г., бр. 30, 65 и 74 от 2006 г.)

Оспорената разпоредба създава възможност топлопреносното предприятие да събира задълженията на потребителите – неизправни длъжници по реда на чл. 237, б. "к" от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) - на извънсъдебно изпълнително основание въз основа на извлечението от сметките на топлопреносното предприятие. Според омбудсмана на Република България чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката (ЗЕ) противоречи на чл. 19, ал. 2 и чл. 56 от Конституцията и нарушава правата на гражданите.

В искането се твърди, че с тази уредба потребителите:

- не са защитени и не е гарантирана равнопоставеността между тях и топлопреносното предприятие,
- са лишени от възможността да защитят ефективно правата си, тъй като върху тях се прехвърля тежестта на доказване при оспорване на претендираните от предприятието вземания.

1. Относно твърденията за противоречие на чл. 154, ал. 1 от ЗЕ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията

Според чл. 19, ал. 2 от Конституцията 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.

Не може да бъде споделено схващането, застъпено в искането на омбудсмана, че оспорената разпоредба не създава еднакви правни условия за стопанската дейност на всички граждани и юридически лица в нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, тъй като лишава потребителя от възможността да защити ефикасно правата си, като прехвърля върху него тежестта на доказване при оспорване на претендираните от топлофикационните дружества вземания.

Тежестта на доказване в процесуалното право е свързана с правилата на процедурата по съдебното разглеждане на делата, а не със същността на защитаваните права. Възприемането на твърдението, че възлагането на тежестта на доказване върху потребителите ги поставя в неравностойно положение би означавало, че в общата хипотеза ищецът в един граждански процес, който носи тежестта на доказване, е в неравностойно процесуално положение спрямо другата страна и при това положение се накърняват неговите конституционни права. При това в законодателството има редица други хипотези, при които е налице разместване на доказателствената тежест, но от това не следва, че страната, която носи доказателствената тежест, е лишена от ефикасно право на защита.

Не са малко уредените в законодателството хипотези, при които вземанията се събират на извънсъдебно изпълнително основание. В искането няма основателни аргументи, които да доказват различие между извлеченията от сметки за потребена топлинна енергия от другите извлечения от сметки, предвидени в посочените текстове. Не е вярно твърдението, че всички останали несъдебни изпълнителни основания, предвидени в чл. 237 от ГПК се отнасят до безспорно установени вземания. Безспорно установени са само вземанията, по които има влязло в сила съдебно решение. Падежът и размерът на вземането на топлопреносното предприятие срещу длъжника са известни още при изготвянето на сметките за дялово разпределение, срещу които може да се

възрази, а също и при окончателната разпределителна сметка. Предварителното съгласие на потребителите да заплащат установените в сметките суми пък е дадено още със сключването на договора с търговеца, който осъществява дяловото разпределение. В такъв смисъл няма същностна разлика между извлечението от сметките за потребена топлинна енергия и другите извънсъдебни изпълнителни основания, уредени в действащото законодателство. При това положение ако се приеме, че оспорената разпоредба от ЗЕ е противоконституционна, то за такива би следвало да се приемат и всички други законови текстове, уреждащи извънсъдебни изпълнителни основания.

При това в ЗЕ е възприета единна концепция за събиране на вземанията на енергийните предприятия от неизправните длъжници по реда на чл. 237, б. "к" от ГПК въз основа на извлечения от сметките. Така в чл. 107 се предвижда, че общественият доставчик, електроенергийният системен оператор, обществените снабдители, крайните снабдители, преносното предприятие и разпределителните предприятия могат да събират вземанията си за доставена или пренесена електрическа енергия, както и за оказваните от тях услуги по този закон от неизправни длъжници по реда на чл. 237, б. "к" от ГПК въз основа на извлечения от сметките. Същото нормативно разрешение е възприето и в чл. 184 по отношение на обществения доставчик, обществените снабдители и крайните снабдители на природен газ, които могат да събират вземанията си за природен газ от неизправни длъжници по същия ред въз основа на извлечения от сметките.

Конституционният съд многократно е имал повод и се е произнасял по смисъла и значението на чл. 19 от Конституцията. В Решение № 3 от 2006 г. по к. д. № 4 от 2006 г. съдът приема, че:

„Равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и изисквания за упражняване на определена дейност. След като тези условия са еднакви и се отнасят до всички, които я упражняват, те са равнопоставени.”

В практиката си съдът приема също, че правото на свободна стопанска инициатива, издигнато като принцип в чл. 19, ал. 1 от Конституцията, няма абсолютен характер (Решение № 6 от 1997 г. по к. д. № 32 от 1996 г.) То може да бъде законодателно ограничавано в защита на други конституционни ценности, като винаги се поставя въпросът за наличието на обществен интерес от по-висш порядък, който да налага ограничаването. Прави се изводът, че гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност също не може да има абсолютен характер. Не се третира като нарушение на принципа на чл. 19, ал. 2 от Конституцията създаването със закон на монополи, на концесионни и разрешителни режими и на други ограничения на стопанската дейност, които в някои случаи могат да поставят определени стопански субекти в по-благоприятно положение спрямо други, тъй като само те могат да

осъществяват дадена дейност в даден отрасъл (Решение № 2 от 1996 г. по к. д. № 26 за 1995 г. във връзка със Закона за концесиите, Решение № 2 от 2003 г. по к. д. № 20 за 2002 г. относно отговорността за нанесени щети на околната среда при приватизация, Решение № 2 от 2004 г. за к. д. № 2 от 2004 г. относно управлението на имотите от инвестиционните фондове по Кодекса за социално осигуряване, Решение № 14 от 1998 г. по к. д. № 9 за 1998 г., Решение № 3 от 2000 г. по к. д. № 3 за 2000 г. относно изискванията за създаване на аптеки, Решение № 3 от 2006 г. по к. д. № 4 за 2006 г. относно регистрациите по Закона за автомобилните превози и др.) В такъв смисъл не е основателно твърдението в искането, че със създаването на облекчен ред за принудително изпълнение за вземанията на топлопреносните предприятия субекти от един икономически отрасъл са в привилегировано положение спрямо останалите стопански субекти и сектори в икономиката. Както е видно от цитираните по-горе решения на Конституционния съд, не е възможно съществуването нито на абсолютна свобода на стопанската инициатива, нито на абсолютно равенство на всички участници в икономиката на страната. Предвид на спецификата на всеки отрасъл и на всяка икономическа дейност и с оглед на обществения интерес е допустимо създаването както на ограничения, така и на привилегии за определен кръг стопански субекти. В случая е изпълнено изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията да се гарантират интересите на потребителите, като ограниченията (лицензиране и регулиране на цените на топлинната енергия) и привилегиите (извънсъдебното събиране на дължимите вземания) са уредени изрично и изчерпателно в закон.

Най-общо Конституционният съд приема, че законодателят преценява доколко съответната дейност се осъществява в интерес на обществото, както и в какви предели и при какви предпоставки следва да се осъществява тя, като е допустимо ограничаването на правата на един кръг от абстрактно определени правни субекти за сметка на други. Съдът приема също, че създаването на еднакви правни условия има предвид правно, а не икономическо равенство. Законът трябва да е еднакъв за гражданите и юридическите лица независимо какви са икономическите възможности на различните групи от тях. В случая оспорената законова разпоредба от ЗЕ предвижда еднакви правни условия за всички.

Свободната стопанска инициатива на участниците в стопанския живот не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност, която може да бъде ограничена с оглед защитата на други конституционни ценности. Необходимо е обаче другите конституционни ценности да не могат да бъдат защитени по друг начин. В тази връзка следва да се изтъкне и още едно съображение за въвеждане на оспорената уредба, свързано с финансовата стабилност на топлопреносните дружества, които, макар и да не осъществяват всеобщо предлагана услуга по смисъла на закона, са фактически монополисти. При масова задлъжнялост или несъбираемост на

задълженията тези предприятия следва да се обявят в несъстоятелност и да прекратят своята дейност по топлоподаване. С това се поставят в опасност животът и здравето на всички граждани - потребители на топлинна енергия от съответното предприятие. Именно поради това наред с особените правила, които следва да се предвидят в специален закон за несъстоятелността на енергийните предприятия е необходимо законовата уредба да създаде условия, които гарантират тяхната нормална ежедневна дейност.

Заплащането на сметките за получена стока или услуга не може да се схваща като затрудняване на стопанската дейност за юридическите лица или за злепоставянето на правата и интересите на физическите лица - длъжници на топлопреносното предприятие. По-скоро би било налице затруднение за това предприятие в позицията на ищец да води съдебни дела срещу всеки неизправен длъжник със съответните такси и продължителност. Натрупването на плащания за съдебни разноски заедно с несъбираемите вземания несъмнено би се отразило в увеличаване на цената на топлинната енергия, която трябва да заплащат всички изправни потребители.

Не е основателно и твърдението в искането, че „потребителите ... нямат законово предвидена възможност да осъществят претенциите си за вреди срещу тези дружества чрез каквото и да е извънсъдебно изпълнително основание, още по-малко чрез извлечение от сметки.”. В българското законодателство отговорността за вреди винаги се осъществява чрез исков процес, в който ищецът (в случая потребителят на топлинна енергия) следва да докаже вида и размера на претърпяната вреда. От този принцип няма изключение и не би могло в ЗЕ да съществува реципрочна възможност потребителите да получават изпълнителен лист срещу топлопреносното предприятие въз основа на предявени сметки за разходи по покриване на щети.

Неоснователно е и позоваването на аргументи във връзка с правилата за защита на конкуренцията в Европейския съюз и изискванията към „предприятията, на които държавата е възложила специални или изключителни права”. В чл. 82 (предишен член 86) на Договора за създаване на Европейска общност, подписан от държавите-членки на Европейската общност в Рим на 25 март 1957 г. (Консолидирана версия след измененията от Амстердамския договор от 2 октомври 1997 г.) е забранена всяка злоупотреба от страна на едно или повече предприятия с доминираща позиция в рамките на общия пазар или в съществена част от него, доколкото тя може да повлияе върху търговията между държави-членки. В същата разпоредба е определено в какво може да се изразява тя, а именно:

- пряко или непряко налагане на покупни или продажни цени или на други несправедливи условия за сключване на сделки;
- ограничаване на производството, на достъпа до пазар или на технологичното развитие във вреда на потребителите;

- прилагане, по отношение на търговските партньори на различни условия при еквивалентни престации, като по този начин ги поставят при по-неблагоприятни условия на конкуренция;

- поставят сключването на договори в зависимост от приемането на допълнителни задължения от страна на партньорите, които по своя характер или съгласно търговската практика нямат връзка с предмета на тези договори.”

Разпоредбата на чл. 154 от ЗЕ не попада в никоя от изчерпателно изброените в посочения текст хипотези.

В настоящия чл.86 (предишен член 90) от договора се предвижда изрично, че предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес ... се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в договора и в частност на правилата относно конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не възпрепятствува фактически или юридически изпълнението на особените задачи, които са им възложени. Следователно разпоредбата на чл. 86 всъщност е в подкрепа на съответствието на чл. 154, ал. 1 от ЗЕ с европейското право, тъй като приема за допустимо допустимо отклонение от правилата на абсолютна равнопоставеност, когато може да бъде възпрепятствано фактически или юридически изпълнението на задълженията на топлоснабдителните предприятия към обществото.

Твърденията в искането относно общественото недоволство и недоверието към коректността на събираните от топлофикационните дружества сметки не са правни аргументи, имащи отношение към конституционосъобразността на чл. 154, ал. 1 от ЗЕ.

2. Относно твърденията за противоречие на чл. 154, ал. 1 от ЗЕ с чл. 56 от Конституцията

Според искането оспорената разпоредба от ЗЕ нарушава чл. 56 от Конституцията, съгласно който всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси.

ЗЕ е нов закон, претърпял множество съгласувания, изменения и допълнения в резултат на обсъждането му с експерти на Европейската комисия. При създаването му са използвани както директивите на Еворпейския съюз, така и моделите, възприети в енергийното законодателство на страните с пазарна икономика в Европа. Аналогични разпоредби се съдържат в повечето европейски закони с оглед приоритета на обществения интерес и гарантирането на потреблението на електрическа и топлинна енергия и природен газ.

В искането се твърди, че с възможността за извънсъдебно събиране на дължимите суми за потребена топлинна енергия топлоснабдителните предприятия не трябва да доказват тези суми, а потребителите, върху които лежи тежестта на доказване, фактически са лишени от ефикасна защита на правата си.

Това твърдение не може да бъде споделено. Преди всичко при взаимоотношенията с топлопреносните предприятия като извънсъдебно основание се приемат не всякакви извлечения от сметки на топлопреносното предприятие, а само тези, които са изготвени и влезли в сила и приложени изравнителни сметки за съответната година, за която е задължението. Междинните сметки, при които се отчита потребената топлинна енергия, не са извънсъдебно изпълнително основание. Тази уредба е изцяло в полза на потребителите с въведена система за дялово разпределение. До момента на изготвянето на изравнителните сметки съществуват няколко възможности потребителите да оспорят претендираните от топлопреносното предприятие вземания. В Наредба № 2 от 2004 г. за топлоснабдяването, издадена от министъра на енергетиката и енергийните ресурси,) е определен редът за отчитане на потребената топлинна енергия (чл. 50 - 54) и за нейното дялово разпределение между потребителите в сграда - етажна собственост (чл. 58 и сл.). Дяловото разпределение се извършва от търговец, който има сключен договор с потребителите от сградата, както и договор при общи условия с топлопреносното предприятие. С тези договори са определени отговорността и задълженията му във връзка с извършване на дяловото разпределение, съответно по тях може да се търси защита по общия исков ред преди да бъде направена изравнителната сметка за съответната година.

Друга правна възможност е да бъде сезиран по административен ред министърът на икономиката и енергетиката, който упражнява контрол за спазване на наредбата по реда на чл. 75 - 81 от ЗЕ. В чл. 78 и сл. на наредбата са определени неговите контролни правомощия и възможностите за защита на потребителите.

В чл. 72 и сл. от наредбата са предвидени гъвкави правила за заплащане на потребената топлинна енергия, които са съобразени финансовите възможности на потребителите. След окончателното разпределение и изготвянето на изравнителните сметки потребителите имат едномесечен срок да направят своите възражения и съответното разпределение да се коригира. Едва след получаването на окончателната изравнителна сметка топлопреносното предприятие може да премине към принудително събиране на вземанията си въз основа на извлеченията от сметки.

В ГПК също се съдържат достатъчно гаранции за защитата на длъжника преди и след издаването на изпълнителен лист въз основа на извлечението от сметки, като например:

- предвидената в чл. 243 и 244 процедура, която предвижда възможност за обжалване на определението на съда, с което се уважава или отхвърля изцяло или отчасти молбата на топлопреносното предприятие за издаване на изпълнителен лист;
- правото на длъжника да оспори вземането по изпълнителния лист по реда на чл. 250 и сл. от ГПК;

- правото на длъжника да предяви възраженията си по исков ред съгласно чл. 252 от ГПК;

- уредбата на материята за доказването в исковия процес - чл. 110 и сл. от ГПК, която предвижда възможност да се навеждат нови обстоятелства и да представят и посочват нови доказателства, да се изискват допълнителни документи от страна на топлопреносното предприятие, както и назначаването на експертизи за установяване на дължимите суми и съответствието им с потребената топлинна енергия. Не може да бъде споделено застъпеното в искането схващане, че правото на защита на потребителите е накърнено поради обстоятелството, че те са в договорни отношения с топлопреносното предприятие. Именно въведените със ЗЕ търговски отношения на всички нива на производство, разпределение и потребление на енергия гарантират равнопоставеността на страните, но и изпълнението на техните задължения. Претендираното привилегировано положение на топлофикационните дружества е установено в закона, в изчерпателно изброените хипотези и изключително в обществен интерес с цел тези дружества да могат нормално да осъществяват своята дейност по топлоснабдяване на населението. Наличието на конфликти, оспорвания, недоверие и пр. във връзка с прилагането на дадена правна уредба не могат да бъдат аргумент за нейното обявяване за противоконституционна. Проблемът би могъл да се реши в рамките на уредбата по ЗЕ, като се използват посочените по-горе механизми за контрол над дейността на търговците, осъществяващи дяловото разпределение и изготвящи изравнителните сметки за ползваната топлинна енергия.

По посочените съображения считаме, че искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Закона за енергетиката е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Сергей Станишев)

