

РЕШЕНИЕ № 11

София, 3 юли 2018 г.

(обн. – ДВ-бр. 58 от 13.07.2018 г.)

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 3 юли 2018 г. конституционно дело № 8/2018 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Конституционният съд е сезиран от омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Делото е образувано на 20.03.2018 г. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Иска се установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ), (обн., ДВ, бр. 107/2003 г.; Нов - ДВ, бр. 74 от 2006 г., изм., ДВ, бр. 54 от 2012 г., последно изм., ДВ, бр.38 от 8.05.2018 г., в сила от 8.05.2018 г.), в частта „което е индивидуален административен акт“. Твърди се, че е налице противоречие с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 (правовата държава), чл. 56 (правото на защита) и чл. 120, ал. 2 (правото да се обжалват административни актове) от Конституцията.

С определение от 17.04.2018 г. Конституционният съд (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на омбудсмана за обявяване за противоконституционност на разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 ЗЕ, в частта „което е индивидуален административен акт“, приемайки, че като се позовава на цитираните по-горе разпоредби, искането попада в границите на правомощията на омбудсмана по чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Конституирал е като заинтересовани страни: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на енергетиката, Върховния административен съд (ВАС), Комисията за енергийно и водно регулиране и Комисията за защита на потребителите и е поканил Института за енергиен мениджмънт, Асоциацията на българските енергийни агенции, Българска национална асоциация „Активни потребители“, Национално сдружение българска академия на потребителите, Федерацията на потребителите в България и Независимия съюз на потребителите в България да дадат писмени становища по делото.

В искането се развива тезата, че решението по чл. 36а, ал. 2 ЗЕ засяга пряко и непосредствено права и законни интереси на неопределен брой граждани - потребители на електрическа енергия и следва да бъде причислено към категорията на общите административни актове.

Постъпили са становища от ВАС, министъра на енергетиката, Комисията за енергийно и водно регулиране, Института за енергиен мениджмънт и Комисията за защита на потребителите.

В становищата от министъра на енергетиката, Комисията за енергийно и водно регулиране и Института за енергиен мениджмънт се застъпва разбирането, че се касае действително за индивидуален административен акт. Поддържа се, че с решението за определяне на пределни цени се засягат правата и интересите на индивидуално определени правни субекти – лицензираните енергийни предприятия, докато неограниченият кръг от потребители не е лишен от правата да избира съконтрагентите си и да договаря условия. Отделя се специално внимание на това, че правото на защита на потребителите не е нарушено, ако – приемайки, че се касае за индивидуален административен акт – самите пределни цени не подлежат на оспорване от тях.

Комисията за защита на потребителите посочва в кои случаи може да предяви иск, но изтъква че не може да се произнесе по искането на омбудсмана, тъй като то „излиза извън нейните правомощия“.

В становището на ВАС се поддържа, че искането за обявяване на противоконституционността на разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 ЗЕ, в частта „което е индивидуален административен акт“ е неоснователно.

В мотивите си и министърът на енергетиката, и ВАС, и КЕВР са отделили особено място на въпроса, повдигнат в мотивите на вносителя, а именно: ограничаването (чрез дадената квалификация) на правото на защита на крайните потребители, крайните снабдители и операторите на електропреносни и електроразпределителни, както и газопреносни и газоразпределителни мрежи (в съответните хипотези на чл. 30, ал. 1 ЗЕ), противоречи ли на чл. 56 и чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Министърът на енергетиката и ВАС поддържат, че съобразно Решение на Конституционния съд № 21/26.10.95 г. по к.д. № 18/95 г. „в разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията не се съдържат критерии, обуславящи изключване в зависимост от вида на административните актове“. Институтът за енергиен мениджмънт изтъква, че „Потребителите заплащат цени не на основание на съответното решение [на КЕВР], а на основание сключен договор“.

Независимо от развитите от омбудсмана съображения, които се заключават в противоречие с чл. 4, (видно от логиката на искането *във връзка с*) чл. 56 и чл. 120, ал. 2, Конституционният съд може да прегледа всички аспекти на конституционността на атакуваната законова разпоредба, но само доколкото попадат в границите на правомощията на омбудсмана, определени от чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), при контрола за конституционност на оспорена законова разпоредба Конституционният съд не е ограничен с основанията за несъответствие, посочени в допуснатото за разглеждане по същество искане. Когато обаче по отношение на определен вносител самата Конституция стеснява възможностите за надлежно сезиране на съда, служебната проверка не може да надхвърля тези рамки. Обратният подход би довел до разширяване на изрично стеснените от основния закон правомощия на сезиращия субект, което неоправдано би го приравнило на субектите, които могат да сезират Конституционния съд без да са ограничени в допустимите основания за това.

В съдържателно отношение разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 ЗЕ не може да се разглежда отделно от естеството на договора на електроснабдителните предприятия с потребителите, който представлява договор при общи условия. Този вид договори е уреден в чл. 16 ЗЗД. Характерна тяхна специфика е различният начин, по който изразяват волята си съконтрагентите. Предложителят отправя към неограничен кръг от лица оферта, чиито елементи или част от тях не подлежат на обсъждане, т.е. съконтрагентът или ги приема и сключва договора или не и тогава няма сключен договор. Доколкото е допустимо според самите общи условия, могат да бъдат уговаряни специални клаузи. В тази насока е и уредбата на чл. 147а и следващите от Закона за защита на потребителите. Ако последното бъде извършено, това би променило характера на договора и би го извело извън обсега на чл. 16 ЗЗД.

Решението на КЕВР създава пределна цена, т.е. ограничение за предложителя да договори с потребителя по-висока цена. Това ограничение възниква *преди* да бъде направена офертата до потребителя. С оглед на това не би могло да се поддържа, че обсъжданото решение на КЕВР – административен акт, който тя е надлежно овластена да издаде – би могло да засегне правата на неограничен кръг лица. Следва да се приеме, че правата и интересите, които то би могло да засегне пряко са единствено тези на индивидуално определените лицензирани енергийни предприятия, които искат утвърждаване на нови цени или изменения на действащи.

Във всеки случай обаче в Решение № 21/26.10.95 г. по к.д. № 18/95 г. Конституционният съд е приел, че „Законовата или доктринална квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт *ex constitutione* от кръга на съдебно обжалваемите актове.“ (т.4)

В същото Решение № 21/26.10.95 г. по к.д. № 18/95 г., Конституционният съд е приел, че: „Преценката дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица, може да бъде извършена само от компетентния съд, след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт.“ (т.7).

От изложеното става ясно, че с квалификацията „индивидуален административен акт“ не се засягат пряко права и свободи на гражданите и в частност тези по чл. 56 и чл. 120 от Конституцията, респективно, че от тази гледна точка няма противоречие и с разпоредбата на чл. 4 от Конституцията и по отношение на тях искането е неоснователно. Предмет на разглеждане по делото е искане на омбудсмана, който по силата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията може да иска установяване на противоконституционност на закон само при нарушаване на права и свободи на гражданите. В случая, Конституционният съд не констатира наличието на други основания, които да попадат в границите на чл. 150, ал. 3 от Конституцията, поради което искането на омбудсмана следва да бъде отхвърлено. Извън предмета на произнасяне по настоящето решение остават основанията, които не са непосредствено свързани със защитата на правата и свободите на гражданите.

С оглед на горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана за обявяване за противоконституционна разпоредбата на чл. 36а, ал. 2 от Закона за енергетиката, (обн., ДВ, бр. 107/2003 г.; Нов - ДВ, бр. 74/2006 г., изм., ДВ, бр. 54/2012 г., последно изм., ДВ, бр.38 от 8.05.2018 г., в сила от 8.05.2018 г.), в частта „което е индивидуален административен акт“.

Решението е подписано с особени мнения от съдиите Георги Ангелов и Филип Димитров.

Председател: Борис Велчев