

Върховенството на закона и ценообразуването в областта на енергетиката

адв. Михаил Екимджиев

адв. Катина Бончева

В последните години ценообразуването в областта на енергетиката се превърна в изключително болезнен социално-политически проблем.

Неговите юридически аспекти добиха особена актуалност, след като през месец юни 2002 г. Върховният административен съд, сезиран с три жалби на „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“, отмени текстове от наредбите за формиране на цените на електрическата енергия, топлинната енергия и природния газ, съдържащи драстични несъответствия със законови норми и предпоставки за произвол ценообразуването на енергоносителите.

■ I. Нормативна рамка (ретроспективен преглед)

Според чл.59, ал.2 от Закона за защита на потребителите и правилата за търговия:

„Цените на стоките и услугите се формират свободно в съответствие с търсенето и предлагането.“

В ал.3 на тази разпоредба е предвидено едно изключение:

„Министерският съвет по изключение определя задължителни правила за образуване и прилагане на цените на някои стоки и услуги.“

Разумът на този подход може да се търси най-вече в социалната политика на държавата. Законовият текст цели преди всичко ценова стабилност и постигане по-надеждна закрила на интересите на гражданите, в сфери, в които

те са особено уязвими. Безспорно такава „чувствителна“ зона е и ценообразуването на електрическата и топлинната енергия и природния газ. Дейността на Министерския съвет (МС) по изготвянето на задължителни правила за образуването на цените в енергетиката е нормативно определена в Глава трета, Раздел II – „Цени и тарифи“ от Закона за енергетиката и енергийната ефективност (ЗЕЕЕ), приет през 1999 г. Първата разпоредба от този раздел е чл.20, ал.1 според която:

„Министерският съвет определя задължителни правила за образуване и прилагане на цените и тарифите на електрическата и топлинната енергия и на природния газ по предложение на комисията“.

Алинея втора визира законодателните принципи и подход за регулиране на цените:

„Регулирането на цените в енергетиката се извършва на основата на обективни и недискриминационни критерии, като се осигурява баланс между икономическите интереси на енергийните предприятия и потребителите.“

Съгласно чл. 21:

„(1) На регулиране подлежат:

1. цените на електрическата енергия при продажба от производителите, от преносното предприятие и от разпределителните предприятия;

2. цените на топлинната енергия при продажба от производителите и от

топлопреносното предприятие;

3. цените на природния газ при продажба от преносното предприятие и от разпределителните предприятия;

4. цените и тарифите за пренос на електрическа енергия и природен газ по преносните и разпределителните мрежи и на топлинна енергия по съответната преносна мрежа;

5. цените и тарифите за присъединяване към съответните мрежи;

6. цените и тарифите за съхранение на природен газ;

7. (от.м. - ДВ, бр. 108 от 2001 г.).

(2) (Нова - ДВ, бр. 108 от 2001 г.) Допуска се цените и тарифите по ал. 1 да се определят като цени с повече от една компонента в съответствие със структурата на разходите.“

Останалите разпоредби от раздела са посветени на задължителните принципи при определянето на цените и тарифите на посочените в чл.21 стоки и услуги и на гаранциите за спазването на тези принципи.

Съгласно §14, ал.3 от Преходните и заключителни разпоредби към ЗЕЕЕ, посочените правила и механизмът за формиране на цените в областта на енергетиката се прилагат след 31 декември 2001 г. Така, от 1 януари 2002 г., следва да се прилага качествено новият механизъм, описан в закона, за определяне на цените и тарифите на електрическата и топлинна енергия и природния газ. Според него, по предложение на новосъздадената Държавна комисия за енергийно регулиране, Министерският Съвет определя задължителни правила за образуване и прилагане на тези цени и тарифи. Съобразно с тези правила енергийните предприятия образуват цените и приемат тарифите, които в последствие се представят за утвърждаване от Комисията.

■ II. Постановление на Министерския съвет № 298 от 21 декември 2001 г.

Въпреки пределната яснота и императивния характер на законовите разпоредби, до 6 март 2002 г., Министерският съвет не прие задължителните правила, които трябваше да са в сила след 1 януари 2002 г. До тази дата цените на електрическата и топлинната енергия и на природния газ се определяха по реда на член единствен от Постановление № 298 на МС от 21 декември 2001 г. (в сила от 28.12.2001 г.), съгласно който:

„До изпълнението на процедурите за образуване и прилагане на цените на електрическата и топлинната енергия и на природния газ, предвидени в Задължителните правила по чл.20, ал.1 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност, Държавната комисия за енергийно регулиране утвърждава цени на електрическата и топлинната енергия и на природния газ считано от 1 януари 2002 г. Въз основа на икономическите показатели за ценообразуване, включени в бизнесзадачите за 2001 г. на съответните енергийни предприятия.“

Така, с подзаконови норми, МС de facto промени посочения в закона ред за ценообразуване на електроенергията, топлинната енергия и природния газ. Тъй като прилаганият принцип за ценообразуване е различен от предвидения в закона, от 1 януари 2002 г. до 6 март 2002 г. цените на най-важните енергоизточници са определяни произволно и в нарушение на закона.

Съгласно §1 от Заключителните разпоредби на това ПМС: *„Постановлението се приема на основание чл.20, ал.1 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност.“* Въпреки че, единственото нещо, което може да бъде направено на основание и в съответствие с чл.20, ал.1 от ЗЕЕЕ е да бъдат приети задължителни правила за образуване и прила-

гане на цените и тарифите на електрическата и топлинната енергия и природния газ.

Така, вместо да детайлизира законната разпоредба, единственият член на Постановлението фактически герозира законодателния замисъл и процедурите, визирани в Раздел „Цени и тарифи“ от ЗЕЕЕ.

Изложените противоречия на подзаконовите норми със закона стават причина за сезирането на ВАС с жалба за отмяна на ПМС № 298 от 22 февруари 2002 г. Жалбата е подадена от страна на „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ и г-ца Катина Бончева – юридически експерт към Асоциацията.

■ III. Постановление на Министерски съвет № 53 от 6 март 2002 г.

Едва ли случайно, само дванадесет дни след подаването на жалбата Министерският съвет, с Постановление № 53 от 6 март 2002 г., отменя ПМС № 298 и, в изпълнение на чл.20, ал.1, прие три наредби – Наредба за образуване и прилагане на цените и тарифите на електрическата енергия, Наредба за образуване и прилагане на цените и тарифите на топлинната енергия и Наредба за образуване и прилагане на цените и тарифите на природния газ.

Наредбите регламентират принципите и правилата, които, съгласно чл.20, ал.2 от ЗЕЕЕ, трябва да бъдат основани на обективни и недискриминационни критерии и при осигуряване на баланс между икономическите интереси на енергийните предприятия и потребителите. Както беше посочено, това е и рамката, в която Министерският съвет следва да определи задължителните правила за образуване и прилагане на цените в енергетиката.

Нормативната структура на Наредбите включва извеждането на формули за определяне на цените за покупко-продажба на съответния вид енергия между различните видове енергийни предприятия и на цените за продажба на енергоносителите на крайните потребители. В голяма част от тези формули присъства величината „условно-постоянни разходи“. Нейното съдържание е очертано в трите наредби, чрез изброяване на елементите, които я сформират. Това става в разпоредбите на чл.13, ал.2, т.5 от Наредбата за образуване и прилагане на цените и тарифите на електрическата енергия, чл.11, ал.2, т.5 и чл.26, ал.2, т.5 от Наредбата за образуване и прилагане на цените и тарифите на топлинната енергия и чл.27, ал.4, т.5 и чл.33, ал.4, т.5 от Наредбата за образуване и прилагане на цените и тарифите на природния газ. Всеки от горните текстове визира почти идентични величини – „други разходи, независещи от обема на производството“, респ. „други разходи, независещи от количеството пренесена топлинна енергия“, респ. „други разходи независещи от количеството пренесен газ и/или съхранен газ“.

Самото наличие на понятието „условно-постоянни разходи“, при изискването за обективност, въведено в чл.20, ал.2 от ЗЕЕЕ, е обезпокоително. От друга страна, неясната и неопределена формулировка „други разходи“ създава предпоставки за субективизъм и произвол при ценообразуването.

Този нормативен подход, не само не гарантира обективност, а стимулира субективизма от страна на предприятията при ценообразуването на енергиите. Включването в уравнението за изчисляване на цените на енергоносителите на неясна величина, чийто размер се определя едностранно и безконтролно от енергийните предприятия, поставя цената, плащана от крайния потребител, в зависимост от волята на производителя, облечена нормативно в изразите „други

разходи, независещи от обема на производството“, „други разходи, независещи от количеството пренесена топлинна енергия“, или „други разходи независещи от количеството пренесен газ и/или съхранен газ“.

В резултат на това е налице явно противоречие с изискванията на чл.20, ал.2 от ЗЕЕЕ за обективност, равнопоставеност и търсене на баланс между икономическите интереси на енергийните предприятия и потребителите. В разглеждания аспект следва да се отбележи, че Наредбите не съдържат дори индикация за търсене на нормативен баланс и защита на интересите на потребителите. Напротив, потребителят, който по необходимост е ползвател на продаваната от енергийните предприятия „стока“, за пореден път е потенциален обект на произвол. Политическият и морален парадокс в случая произтича от факта, че предпоставките за това юридическо злепоставяне на българските граждани са нормативно заложи от Висшия изпълнителен орган на държавата.

Освен на ЗЕЕЕ, трите категории „други разходи“, противоречат на чл.9, ал.1 от Закона за нормативните актове, според който:

„Разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно.“

Това е така, защото липсва яснота какво точно визират изразите „други разходи, независещи от обема на производството“, „други разходи, независещи от количеството пренесена топлинна енергия“, и „други разходи независещи от количеството пренесен газ и/или съхранен газ“.

■ IV. Решенията на Върховния административен съд

С три решения на Върховния административен съд (ВАС) от 18 юли 2002 г., тези подзаконови норми бяха отмене-

ни като незаконосъобразни. В техните мотиви се приема, че разпоредбите противоречат на чл.20, ал.2 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност и чл.9, ал.1 от Закона за нормативните актове. Според Решение № 7278/18.07.2002 г. на Върховния административен съд:

„Така формулирана, като отделна група елементи, влизащи в цената на мощността, която влияе на размера на цената за крайния потребител, не дава яснота за адресатите на наредбата, какви са те и от какво ще произтичат. С оглед на това така формулирана, обжалваната точка 5 противоречи на чл.9, ал.1 ЗНА и е неясна като начин на изписване на нормата, тъй като поражда съмнение и създава предпоставки да се включват в цената на мощността неприсъщи, нямащи отношение към формирането на цената и други компоненти, освен тези по т.1-4 на чл.13, ал.2, независимо от гаранциите за контрол при формирането на посочената цена.“

...

не може да се приеме, че „други, независещи от обема на производството“, както е формулиран чл.13, ал.2, т.5 от наредбата, представлява обективен критерий относно определяне цената на мощността и оттам на цената за крайните потребители. Няма конкретност на същата, а понятието „други“ е неопределено и неясно, води до извода, че се защитават само икономическите интереси на енергийните предприятия, но не и на потребителите.“

Мотивите на ВАС в решенията, разглеждащи ценообразуването дружите енергоизточници, са принципно идентични с цитираното.

■ V. Постановление на Министерски съвет №164 от 26 юли 2002 г.

Седмица след Решенията на ВАС, с Постановление №164 от 26 юли 2002 г., обнародвано в Държавен вестник бр.74 от 2002 г., МС прие изменения и допълнения в наредбите за определяне цените на енергоносителите, които би следвало да са съобразени с прогласената незаконосъобразност на отменените текстове.

Промяната предвижда отменените от ВАС величини – „други разходи, независещи от обема на производството“, „други разходи, независещи от количеството пренесена топлинна енергия“, или „други разходи независещи от количеството пренесен газ и/или съхранен газ“ да бъдат заменени с „разходи, пряко свързани с дейността по лицензията за периода на регулиране“.

С измененията се създават и Приложения към разпоредбите на чл.13, ал.2, т.5 от Наредбата за образуване и прилагане на цените и тарифите на топлинната енергия, чл.11, ал.2 и чл.26, ал.2 от Наредбата за образуване и прилагане на цените и тарифите на топлинната енергия и чл.27, ал.4, т.5 и чл.33, ал.4, т.5 от Наредбата за образуване и прилагане на цените и тарифите на природния газ, включващи изчерпателно изброяване на категориите „разходи, пряко свързани с дейността по лицензията за периода на регулиране“. И в трите наредби тези разходи включват: канцеларски материали, материали за текущо поддържане, застраховки, местни данъци и такси, пощенски разходи, телефони и абонаменти, абонаментно поддържане, въоръжена и противопожарна охрана, наеми, проверка на уреди, съдебни разходи, експертни и одиторски разходи, охрана на труда, служебни карти, командировки, данъци, удържани при източника съгласно ЗКПО, отписани вземания, специфични разходи, свързани с технологи-

ята на производството, преноса и разпределението на електрическа енергия, разходи, произтичащи от задължения по нормативни актове извънпосочените по-горе разходи.

Възприемайки този подход, Министерският съвет, вместо да преодолее противоречията със Закона, констатиран в Решенията на ВАС, задълбочава съществуващите и създава нови колизии с правни норми от по-висок ранг.

Промяната не преодолява порока, който стана причина за отмяната на разпоредбите в техните първоначални редакции, а именно **липсата на яснота** и на гаранция за спазването на изисквания от закона **баланс** между потребители и енергийни предприятия при ценообразуването на електрическата енергия.

Поради недостатъчно ясното формулиране на компонентите, формиращи величината „разходи, пряко свързани с дейността по лицензията“, част от текстовете на приложенията към трите Наредби противоречат на чл.9 от ЗНА. На пръв поглед прави впечатление фразиращото несъответствие между смисловото съдържание на отменените понятия „други разходи...“ и новоприетите „разходи, пряко свързани с дейността по лицензията“. Съгласно чл.39, ал.1 от ЗЕЕЕ, дейността – предмет на лицензията, на енергийните дружества, може да бъде:

1. *производство на електрическа и/или топлинна енергия;*
2. *пренос на електрическа енергия, топлинна енергия и природен газ;*
3. *разпределение на електрическа енергия и природен газ;*
4. *съхранение на природен газ;*
5. *транзитен пренос на природен газ или нефт.*“

При детайлното разглеждане на всеки един от компонентите, включени в

Приложенията, не става ясно какво точно включват следните елементи: канцеларски материали, материали за текущо поддържане, застраховки, местни данъци и такси, пощенски разходи, телефони и абонаменти, абонаментно поддържане, въоръжена и противопожарна охрана, наеми, проверка на уреди, съдебни разходи, експертни и одиторски разходи, охрана на труда, служебни карти, командировки, данъци, удържани при източника съгласно ЗКПО, отписани вземания, специфични разходи, свързани с технологията на производство, пренос и разпределение на електрическа енергия, разходи, произтичащи от задължения по нормативни актове, извън посочените по-горе разходи.

Най-фриволно изглежда свързването на следните категории разходи с дейностите по лицензията:

- абонаментно поддържане – не е ясно какво се поддържа, как то е свързано с дейността по лицензията и дали няма дублиране между разходите за абонаменти по т.7 и „абонаментното поддържане“ по т.8;
- въоръжена и противопожарна охрана – не е ясно какво ще охранява. Ако предмет на охрана са и административните сгради, офисите, касите и представителствата на енергийните предприятия, тези разходи едва ли биха били пряко свързани с дейността по лицензията, която се изчерпва с визираното в закона;
- наеми – не е ясно разходите за какви наеми се включват – явно наемите на сгради за административни и представителни цели не биха били пряко свързани с дейността по лицензията;
- проверка на уреди – не се посочва за какъв тип проверка става въпрос и на какви уреди. Поради това не може да се прецени доколко тези разходи са свързани с дейността по лицензията;

- съдебни разходи – не е ясно за какви разходи става въпрос, как и дали те са пряко свързани с дейността по лицензията. Едва ли би било логично и оправдано от юридическа гледна точка потребителите, успели да осъдят енергийните предприятия, да заплащат, под формата на цена за съответната енергия, съдебните разходи на техните процесуални противници.
- експертни и одиторски разходи – не е ясно какви са експертните разходи, как те и особено одиторските разходи са свързани с дейността по лицензията, заключаваща се в производство, пренос и разпределение на електрическа енергия;
- служебни карти – не е ясно какви са те, кому служат и за какво;
- командировки – няма яснота кой, до къде, за какво, колко пъти може да бъде командирован и доколко тези командировки са пряко свързани с дейностите, визирани в чл.39, ал.1 от ЗЕЕЕ;
- специфични разходи, свързани с технологията на производство, пренос и разпределение на електрическа енергия. Липсата на конкретика в горния текст позволява различни интерпретации и тълкувателно разширяване на обхвата на понятието;
- разходи, произтичащи от задължения по нормативни актове извън
- посочените по-горе разходи – Тази разпоредба също не се отличава с пределна яснота. Очевидно се цели ad hoc в цената на електрическата енергия да бъдат включвани всякакви нормативно признати разходи, тъй като предвидимите разходи, пряко свързани с дейността по лицензията, лесно биха могли да бъдат изчерпателно посочени.

Липсата на конкретност и яснота в цитираните части от Приложенията отново дава възможност в ценообразуването произволно да бъдат включвани всякакви разходи, за които е обективно невъзможно да се прецени дали и доколко са свързани с дейностите по лицензията. Следователно не е преодолян основният порок на Наредбите – неяснотата на техни текстове, създаваща предпоставки за произвол при ценообразуването на енергоносителите.

Загадка остава дали подробно изброените компоненти, включени в Приложенията, представляват съобразяване с Решенията на ВАС т.е. конкретизация на отменените „други разходи“ или са нови елементи, включени към формулите за определяне цените на енергоизточниците. Анализът на текстовото им съдържание и съпоставката с предходните разпоредби са в полза на второто предположение. След като отменените от ВАС разходи не са свързани с дейностите по лицензията, а за актуалните това е определяща характеристика, явно е налице качествено нов елемент във формулите за ценообразуване. Въпреки това цените на енергоносителите останаха непроменени след влизането в сила на ПМС № 164/26.07.2002 г. Не е нужна математическа гарба за извода, че при замената на един елемент от дадена формула с друг, свършено различен, шансът крайният резултат да остане непроменен е само теоретичен. В случая МС успя да направи това едновременно в три сложни формули. Този обезпокоителен факт е в подкрепа на нашата теза, че нормативната регламентация на ценообразуването на енергоносителите позволява съдържанието на елементите от неговите формули да бъде произволно манипулирано, за да бъде постигнат предварително зададен резултат.

2. Освен че разгледаните текстове от приложенията поотделно противо-

речат на чл.9 от ЗНА, разгледани съвместно, поради своята неяснота, те не позволяват обективна преценка на икономическата обосновааност и юридическата коректност при формирането на цената на енергиите. Тази фактическа и правна ситуация влиза в колизия с изискването на чл.20 от ЗЕЕЕ за търсене на баланс между интересите на потребителите и енергийните предприятия. Разгледаните текстове от Приложенията и Наредбите като цяло са юридически дебалансиранни във вреда на потребителите. В резултат на това, въпреки Решенията на ВАС, енергийните предприятия могат произволно, без гарантирани възможности за контрол, да формират цените на съответната енергия. И след Решенията потребителят не знае и не би могъл да разбере, дори в рамките на евентуален съдебен процес, как е формирана цената на ползваната енергия.

Парадоксален е подходът на Министерския съвет, при който в приложенията към Наредбите буквално се „стопарват“ от 23 до 26 вида бланкетно формулирани разходи, определящи цената на електрическата енергия, топлинната енергия и природния газ, без дори да се маркира някакво процентно съотношение между тях, някаква разумна „мяра“, както между тях самите, така и между величината „разходи, пряко свързани с дейността по лицензията“ и останалите компоненти във формулите на ценообразуването. Така всеки елемент от цената на енергоносителите, както и всеки един от многобройните разходи, визирани в приложенията, могат да бъдат манипулирани и модифицирани според нуждите на енергийните дружества. В разглеждания контекст „изкрystalизира“ и конфликтът на описания нормотворчески подход с чл.20 от ЗЕЕЕ, според който регулирането на цените в енергетиката се извършва *„на основата на обективни и недискриминационни критерии, като се осигурява баланс между икономическите*

интереси на енергийните предприятия и потребителите.“

Разглежданите нарушения на законови и конституционни норми, при формирането на цените в енергетиката, са особено обезпокоителни. От една страна, те създават правна несигурност в една твърде болезнена социална сфера на регулиране, пряко свързана с бита и здравето на хората. От друга страна, липсват надеждни вътрешни механизми за регулация и контрол на ценообразуването на енергоносителите. В този контекст особено показателни са следните факти:

1. Всички енергийни предприятия са еднолични акционерни дружества с държавно участие. Държавата, като единствен собственик на техния капитал, чрез МС и „ресорния“ министър, взема най-важните решения за тяхното управление.
2. Министерският съвет определя механизмите на ценообразуването на енергоносителите.
3. Държавната комисия по енергийно регулиране (ДКЕР), която съгласно чл.11 от ЗЕЕЕ, осъществява държавното регулиране в енергетиката, съгласно втората алинея на същия член, е държавен орган към МС.
4. Според чл.12 от ЗЕЕЕ, Министерският съвет назначава всичките 7 члена на ДКЕЕ.

Така Министерският съвет ръководи

енергийните предприятия и определя цените на енергоносителите, а чрез назначаването на ДКЕР контролира осъществяването от него самия ценообразуване на енергийните източници.

Действащото право не предвижда никаква форма на участие на обществеността и публичен контрол в областта на енергетиката и ценообразуването на енергоносителите. Налице е явен конфликт на интереси между МС, в качеството му на принципал на енергийните дружества и подчинените му регулаторни органи (ДКЕР) от една страна и потребителите на енергията от друга страна.

В описаната ситуация единствена възможност за граждански контрол върху ценообразуването на енергоносителите остава проверката за законосъобразност на актовете на МС, визиращи ценообразуването на енергоносителите, по реда на ЗВАС.

В този контекст и на този фон изискванията за законосъобразност на актовете на администрацията следва да бъдат особено стриктни. Чрез формалната и съдържателна съпоставка на волята на изпълнителната власт, обективизирана в трите наредби, с волята на Парламента, облечена в Закон, обществеността би могла, чрез ВАС, да осъществи единствената юридически призната форма на публичен контрол върху ценообразуването в областта на енергетиката.

РЕШЕНИЕ

№ 7278

София, 18.07.2002

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България – Петчленен състав, в съдебно заседание на двадесет и първи юни две хиляди и втора година в състав:

Председател: Светла Петкова
Членове: Венета Марковска
Дима Йорданова
Славка Найденова
Ангел Калинов
при секретар Нина Спасова

и с участието на прокурора изслуша докладваното от съдията Славка Найденова по адм. дело № 3920/2002.

Производството по делото пред петчленния състав на Върховния административен съд е по чл.125, ал.2 от Конституцията на Република България, по чл.5, т.1, по чл.8, предложение първо, и чл.23 от Закона за Върховния административен съд.

Образувано е по жалба на Катина Владимирова Бончева от гр.Пловдив и по жалба на „Асоциация за европейска интеграция и права на човека“ гр. Пловдив против чл.13, ал.2, т.5 от Наредба за образуване на цените и тарифите на електрическата енергия, приета с Постановление №53 на Министерския съвет на Република България от 06.03.2002 г., обнародвано в „Държавен вестник“, бр. 27/15.03.2002 г. В жалбата се развиват оплаквания за незаконосъобразност на наредбата в атакуваната ѝ част като приета в противоречие на 20, ал.2 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност и на чл.9, ал.1 от Закона за нормативните актове и се иска наредбата в същата част да се отмени. В жалбата се развиват доводи, че атакуваният текст представлява неясна величина, която се включва в уравнение-

то за изчисляване на началната цена за мощност, като поради това размерът ѝ ще се определя едностранно и безконтролно от енергийните предприятия и на практика поставя цената, плащана от крайния потребител, в зависимост от волята на производителя, като не се гарантира обективност, а всъщност се стимулират субективизмът и произволът при ценообразуването на електрическата енергия. Развива се довод и че така формулирана, атакуваната разпоредба е неясна.

Отговорникът по делото – Министерският съвет на Република България, чрез процесуалните си представители изразява становище, че жалбата е неоснователна и че не са налице основанията за обявяване на незаконосъобразността на наредбата в атакуваната ѝ част и моли жалбата да се отхвърли. Подробни съображения са развити в писмени бележки, съгласно които доводите в жалбата относно обжалвания текст чл.13, ал.2, т.5 от наредбата, не съответствуват на действителните факти, като понятието „други разходи“ има събирателен характер, които не биха могли да се конкретизират в наредбата поради многообразието и спецификата на дейността на различните енергийни предприятия като самостоятелни правни субекти. Като такива разходи се сочат застраховки, телефонни и пощенски услуги, одит, охрана, работно облекло, наеми, местни данъци и такси, канцеларски материали и др.п. и поради това всяко предприятие добавя към основните групи разходи и такива, които произтичат от изискванията за индивидуалния му сметкоплан. Прави се възражение, че Държавната комисия за енергийно регулиране предлага проекта за

наредба пред МС, както и утвърждава образуванията от енергийните предприятия, има право да задължава същите да преработят цените, от което следва, че те не са безконтролни. По делото не са конституирани заинтересувани страни по реда на чл.21 ЗВАС, тъй като не е поискано по съответния ред встъпване в процеса на други органи, независимо че Върховният административен съд е изпратил съобщение за встъпване в процеса на Министерството на енергетиката и енергийните ресурси и на Държавната агенция за енергийно регулиране.

Върховният административен съд, в настоящия петчленен състав, след като прецени доводите на страните и представените доказателства, приема следното:

Жалбата е процесуално допустима. Предмет на съдебния контрол е текст от подзаконов нормативен акт, насочен към неограничен кръг адресати, поради което правен интерес от обжалването му имат всички физически и юридически лица, включително и техни сдружения под различна форма, които считат, че атакуваната норма противоречи на норми от акт от по-висока степен, без да е необходимо да се доказва наличието на пряк и личен интерес. Подаването на жалба срещу подзаконов нормативен акт не е ограничено със срок, тъй като съгласно чл.13, ал.1 ЗВАС, жалба срещу нормативен акт се подава без ограничение във времето.

Разгледана по същество, жалбата е основателна по следните съображения:

Процесната наредба е приета на основание чл.20, ал.1 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност, съгласно който Министерският съвет определя за дължителни правила за образувание и прилагане на цените и тарифите на електрическата и на топлинната енергия и на природния газ по предложение на комисията. Има се предвид Държавната комисия за енергийно регулиране като орган към Министерския съвет. Процедурата по пред-

ложението на проект за наредбата и приетото ѝ с Постановление No 53/2002 г. на Министерския съвет е спазена, издадена е от компетентния орган и при наличие на законова делегация за това.

Съгласно чл.9, ал.1 от Закона за нормативните актове, разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език, кратко, точно и ясно. С оглед на това едно от изискванията към езика на закона (нормотворчеството) е той да бъде ясен. Това означава, че смисълът на неговите разпоредби не трябва да бъде съмнение, както и да е достъпен и разбираем по отношение на адресатите на съответния нормативен акт, като обикновено големият кръг от тях са граждани, които нямат правна квалификация. От това следва, че езикът на нормативния акт след като трябва да бъде ясен и оттам достъпен за адресатите си, то всеки гражданин като негов адресат, когато се запознава с него, трябва да разбере какви са правата и задълженията, които се пораждаат за него от съответния нормативен акт като цяло, включително и от всяка правна норма (член, алинея, параграф). В конкретния случай е обжалван чл.13, ал.2 т.5 от Наредбата за образувание на цените и тарифите на електрическата енергия. Основателни са доводите в жалбата, че същият е неясен за адресатите си. Съгласно алинея първа на същия текст началната цена за мощност се образува по приетата с нея формула, елемент от която са и „условно-постоянните разходи“, а алинея 2-ра определя кои са тези условно-постоянни разходи, както следва: **м.1.** заплати и възнаграждения; **м.2.** начисления, свързани с т.1 по действащото законодателство; **м.3.** амортизации, изчислени по линеен метод и в зависимост от полезния срок на годност на дълготрайните активи; **4.** ремонт; **5.** (обжалваната част от наредбата) други, независещи от обема на производството. Съгласно §1, т.7 от До-

пълнителните разпоредби на наредбата „цена за мощност“ е цената, чрез която се покриват постоянните (независещи от обема на производството, преноса или разпределението на електрическата енергия) разходи на енергийното предприятие, поради което конкретизирането на групите елементи (компоненти), формиращи тази цена, следва да бъдат ясно и достъпно посочени в наредбата, с цел адресатите – потребителите на електрическа енергия, да са наясно по какъв начин, от какви компоненти се формира тази цена. Чл.13, ал.2 от наредбата от т.1 до 4 конкретно е посочил кои са тези компоненти, а обжалваната точка сочи на „други“ такива. Така формулирана, като отделна група елементи, влизащи в цената на мощността, която влияе на размера на цената за крайния потребител, не дава яснота за адресатите на наредбата, какви са те и от какво ще произтичат. С оглед на това така формулирана, обжалваната точка 5 противоречи на чл.9, ал.1 ЗНА и е неясна като начин на изписване на нормата, тъй като поражда съмнение и създава предпоставки да се включват в цената на мощността неприсъщи, нямащи отношение към формирането на цената и други компоненти, освен тези по т.1 - 4 на чл.13, ал.2, независимо от гаранциите за контрол при формирането на посочената цена. Недопустимо е дописването на нормативния акт със становища и разяснения, така както е изложено в писмените бележки на ответника, че това са разходи за застраховки, работни облекла, пощенски и телефонни услуги, наеми, канцеларски материали, местни данъци и такси, охрана, одит. Разпоредбата трябва да се формулира по такъв начин, че да става ясно, че и такива разходи влизат в цената на мощността. Освен на чл.9, ал.1 ЗНА, наредбата в обжалваната ѝ част е приета и в противоречие на чл.20, ал.2 ЗЕЕЕ. Съгласно този текст регулирането на цените в енергетиката се извършва на основата на обективни и

недискриминационни критерии, като се осигурява баланс между икономическите интереси на енергийните предприятия и потребителите. В тази връзка не може да се приеме, че „други, независещи от обема на производството“, както е формулиран чл.13, ал.2, т.5 от наредбата, представлява обективен критерий относно определяне цената на мощността и оттам на цената за крайните потребители. Няма конкретност на същата, а понятието „други“ е неопределено и неясно, води до извода, че се защитават само икономическите интереси на енергийните предприятия, но не и на потребителите. С оглед на това обжалваната част от наредбата противоречи и на чл.20, ал.2 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност.

Като се има предвид изложеното, процесната наредба в обжалваната ѝ част – чл.13, ал.2, т.5 е в противоречие с материалноправните разпоредби на чл.20, ал.2 ЗЕЕЕ, както и на чл.9, ал.1 ЗНА, поради което подадената жалба срещу нея е основателна и следва да се уважи, като посоченият текст се отмени.

Водим от горното Върховният административен съд, в настоящия петчленен състав, на основание чл.23 във връзка с чл.12, т.4 ЗВАС – Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ като незаконосъобразен чл.13, ал.2, т.5 от Наредбата за образване на цените и тарифите на електрическата енергия, приета с Постановление № 53 на Министерския съвет от 06.03.2002 г., обнародвано в „Държавен вестник“, брой 27 от 15.03.2002 г.

Решението не подлежи на обжалване и влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

В я р н о с о р и г и н а л а ,

Председател: /н/ Светла Петкова
секретар:

Членове: /н/	Венета Марковска
/н/	Дима Йорданова
/н/	Славка Найденова
/н/	Ангел Калинов

За принципа на (не)равнопоставеността на страните в наказателния процес

адвокат Милен Нейков

■ I. Конституцията на Република България:

чл. 121 ал. 1 „Съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес.“

■ II. Европейска конвенция за правата на човека и основните свободи:

Член 6. т. 1. Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок **от независим и безпристрастен съд**, създаден в съответствие със закона...

■ III. Наказателно процесуален кодекс на Република България

ГЛАВА ВТОРА

Равни права на страните

Чл. 19. Страните в съдебното производство имат **равни процесуални права**, освен в случаите, предвидени в този кодекс.

ГЛАВА ТРИДЕСЕТА

Страни в съдебното производство:

Чл. 252. Страни в съдебното производство са:

1. прокурорът;
2. подсъдимият и защитникът;

”...“

13. А Пилат, като чу тия думи, изведе Иисуса вън и седна на съдийския стол, на мястото наречено каменно настлание, а по еврейски, Гавата¹.

14. Беше денят на приготовление за пасхата, около шестия час; и той казва на юдеите: Ето вашият цар!

15. А те извикаха: Махни Го! махни! разни Го! Пилат им казва: Вашият цар ли да разни? Главните свещеници отговориха: Нямаме друг цар освен Кесаря.

16. Затова той им Го предаде да бъде разнат.

17. И така, взеха Иисуса; и Той сам носейки кръста Си излезе; и дойде на мястото наречено Лобно, което по еврейски се казва Голгота.

...“

из Евангелие от Йоан – глава 19

В началото на деветдесетте години на двадесети век, присъствах на съдебно заседание в Софийски Градски съд, в което защитник на подсъдимия беше ад-

¹ Гавата – По този начин, чрез това еврейско название (представляващо лично арамейско име), е било наименувано мястото – на старо-гр. *Λιθόστρωτον* – (в превод КАМЕННО ВЪЗВИШЕНИЕ (подчуум)), находящо се в предната част на Йерусалимската претория (помещението на лицето властено със съдебни и административни функции – претор), където Пилат Понтийски за последен път съди Иисус. – Еврейская Энциклопедия, том V, стр. 919

вокат Корнажев, който по-късно щеше да оглави Правосъдното министерство. Бях изумен и смутен, когато той помоли председателстващия съдебния състав да задължи представителя на гържавното обвинение да бъде така любезен да слезе от подиума на съда с оглед равното третиране на страните. Тъй като това не бе сторено, защитникът сподели мнение, че в цивилизования свят са известни два типа наказателни процеси, в които представителя на гържавното обвинение е *поставен на равно* със съда и следователно стоящ над плоскостта, на която се намира защитата – и това са фашисткия и комунистическият.

Тогава познавах само част от наказателния процес – като практикуващ помощник-следовател – и това беше онази част, която касаеше предварителното производство, в което не можеше да става и реч за състезателност. Следствената тайна и скритостта бяха началата, които трябваше да се следват за успешното развитие и приключване на следственото дело. Впечатан с мислене на гържавен служител – на власт, подчинение и кривотретиран обществен интерес – изпитах негодувание към гързостта на защитата, която искаше да смъкне от подиума гържавния обвинител и го превърне във обикновена фигура, по-ниска от тази на друг гържавен орган – съда. Не доумявах, как може прокурорът – блюстител на законността – да бъде унижен да слезе на плоскостта на подсъдимия и да бъде равен с него?

Срам е чувството, което изпитвам при този спомен.

Ако в самото начало на деветдесетте годни идеите за равенство, демокрация и гражданско общество звучаха повече като свобода на думи, то 10-12 години по-късно се надявахме думите – равнопоставеност, равнотретиране, състезателно начало, независим и безпристрастен съд – възведени като основни принципи

на справедливия процес – да са намерили битие и в съдебните зали и да бъдат използвани като средство за поставяне на наказателния процес на плоскостта на справедливостта.

■ Фактите:

НОХД №1961 по описа за 2001 година на Пловдивски окръжен съд.

Датата на съдебното заседание – 22.05.2002.

Из протокола на съдебното заседание:

ЗАЩИТНИКЪТ:

„Считам, че с оглед равнопоставеността на страните в наказателния процес, чиито проявления са и графичната равнопоставеност, т.е. страните да бъдат на една графична плоскост, с оглед графичното изображение, моля представителя на публичното обвинение да слезе от масата на съда и да заеме мястото си на банката, която е отредена за страните така, както същата съществува в настоящата съд. зала. В противен случай считам, че ще бъде нарушен основният принцип на равнопоставеност в наказателния процес.“

СЪДЪТ:

„Съдът намира направеното искане за неоснователно. Защитата е пропуснала да забележи, че представителя на обвинението е на отделна маса от масата на състава на съда. Освен това в ЗСВ няма графично оформление, както и в НПК, какво да бъде „графичното“ разположение на страните в процеса и на самия съд. Направеното искане не е основателно и не накърнява правата на която и да е от страните. Водим от горното съдът и ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ искането на защитата на подсъдимия за промяна на местоположението на представителя на гържавното обвинение.“

Интересно, ако подсъдимия и защитника му в този момент се бяха покачили на подиума на Съда, с оглед посочената от последния липса в ЗСВ и НПК на задължение за оформление, дали правораздаващия орган би приел присъствието им толкова охотно колкото и това на прокурора?

И с просто око е видимо aberratio на съда от искането на защитата за *равно-поставеност или поставеност на равно* на страните в процеса с оглед спазването на чл. 121 ал. 1 от КРБ „Съдилищата осигуряват *равенство и условия за състезателност* на страните в съдебния процес.“

Съдът, в отговор, пропускайки да спомене посочения основен принцип, противопоставя на искането на защитата отделната маса, на която стои обвинението, и липсата на изискване за графичност. Осезаема е и иронията в определението му „*Защитата е пропуснала да забележи...*“

Съдът приема искането с ирония, но го отхвърля като се отклонява от него, negliжирайки поставения проблем за липса на равенство и равнопоставеност на страните. Водещия процеса приема, че всичко е в рамките на допустимото – прокурора седи на висотата на съда и в по-голяма близост с него – отделната маса е, все пак, прилепена на тази, на която се намира съда. Обвинението, също така се е издигнало (и е било възведено) над защитата. Съдът твърди, че това не нарушава ничии права и следователно по-голямата близост и по-голямата висота на прокурора от тази на защитата и подсъдимия (другата страна в процеса според чл. 252 НПК) няма да повлияе на вътрешното му убеждение².

² Вярваме, че Джордж Оруел е все още жив и много актуален със своята творба „Фермата“ – очевидно е: „Всички са равни, но някои са по-равни.“

За съжаление основна категория от сакралната територия на вътрешното убеждение вече е повлияна и е придобила видимост.

Обективизирано чрез външния израз – нарочното определение на съда, с което се отхвърля искането на защитата за равно-поставеност и с което се създава приют за обвинението (на по-високо и по-близко място) от другата, пряко кореспондира с идеята, че е нарушен стандартът на чл. 6 т. 1 от ЕКПЧОС – „Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от *независим и безпристрастен съд*, създаден в съответствие със закона.“

Когато съда допуска неравенство, неравнопоставеност, нееднакво третиране на страните в процеса, в най-външната и най-зрима форма, каквато се явява графичното разположение на страните в съдебната зала, то тогава каква би била нашата мяра на увереност за невидимите категории, върху които се формира вътрешното убеждение на решаващия орган и които би следвало да са независими и безпристрастни? По аргумент на по-силното основание, а именно след като съдът проявява воля и толерира явното и видимо неравенство в структурното разположение на плоскостите, на които се намират страните, то какво остава

³ **Подпрагово възприятие** – subliminal perception. Към края на петдесетте години, обществеността е загрижена от появилите се съобщения за съществуването на метод за представяне на реклами, чрез който може да се повлияе върху поведението на подсъзнателно равнище. Процедурата се изразява в появата на екран на бързо проблясващи съобщения с големина, скорост и яркост, които са прекалено незначителни, за да бъдат осъзнати. Такива стимули се наричат подпрагови. За подпрагово възприятие може да се говори, когато такива стимули, макар и видимо незабелязани, сякаш оказват влияние върху последващото поведение.

за другите, несъзнателни и подпорогов³ стимули, които оказват определено въздействие при формиране на идеята за виновността и определяне размера на наказанието в присъдата или решението? Такива са например, за съда, следването хода на логиката на обвинението, при запознаване с всички материали, още преди насрочване на първото заседание, тъй като материалите са представени от Dominus litoris на процеса в досъдебното производство, ведно с обвинителния акт – а именно – това е цялото следствено дело – постановления, протоколи за разпити, протоколи за огледи, фотоалбуми, експертизи, характеристични справки, свидетелства за съдимост, обвинително заключение на следователя, както и информацията за висящи наказателни дела в досъдебната фаза и т. н. Всичко това се подрежда и се предава на съда по воля на обвинението. Съдът, неизбежно, запознавайки се с всички материали, представени пред него, психологически се повлиява от тезата и доказателствата на обвинението.

Манифестираното съпричастяване на гържавното обвинение към сцената, на която се намира съдът, от самия съд, чрез отхвърляне искането на защитата прокурорът да заеме нарочната банка, поставена наравно с тази на подсъдимия и неговия пълномощник, едва ли би могла

да се прецени като акт на мъдрост. Съучастническото определение, унижително за защитата, поставящо я на по-долно място от това на другата страна в процеса, е впечатляващо със своята искреност, признаваща и изразяваща принципите на (не)равнопоставеност, (не)безпристрастност, (не)зависимост, (не)справедливост, (не)предубеденост.

Подобна установка на правораздаващия орган, оформена сякаш от един своеобразен импринтинг или рудимент, превръща пледирането ни за спазване принципите на равнопоставеност, състезателност, независимост и безпристрастност в Causa perdata още в началото на процеса.

Прегу 2000 години Пилат Понтий бе покачил на Гавата, за да отсъди, изразявайки властническия акт, бидейки на обвиняващите-първосвещеници и жертвата и им ГО предаде да бъде разпнат, и Той сам носейки кръста Си излезе, и дойде на мястото наречено Лобно, което по еврейски се казва Голгота.

*Judex habere debet duos sales, salem
sapientiae ne sit insipidus
et salem conscientiae,
ne sit diabolus⁴*

Тези скрити стимули действат по-скоро на афективно или емоционално равнище. Друг аспект от участието на емоционалните фактори в подпороговото възприятие е перцептивната защита. Този процес, при който има емоционална, но несъзнателна реакция на даден стимул, понякога се нарича субвъзприятие. – Енциклопедия Психология, редактор Дж. Корсини, издателство Наука и изкуство, стр. 814;

⁴ Съдията трябва да има две качества – мъдрост, за да не върши глупости, и съвест, за да не бъде жесток

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

Върховенството на закона и ценообразуването
в областта на енергетиката

адв. Михаил Екимджиев

адв. Катина Бончева..... 1

Р Е Ш Е Н И Е № 7278, София, 18.07.2002 9

За принципа на (не)равнопоставеността
на страните в наказателния процес

адвокат Милен Нейков 12

© Издание на Асоциация за европейска интеграция
и права на човека – Пловдив

Редакционен екип:

адвокат Емилия Недева
адвокат Михаил Екимджиев

Превод от английски:

адвокат Снежана Стефанова