

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Петчленен състав

РЕШЕНИЕ № 13771

от 12.11.2018 г.

по адм. д. № 10562/2018 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 10207 от 27.07.2018 г., постановено от Върховния административен съд, Осмо отделение, по адм. д. № 5604/2017 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - I колегия, в съдебно заседание на единадесети октомври две хиляди и осемнадесета година в състав:

Председател:	БИСЕРКА ЦАНЕВА
Членове:	МАРУСЯ ДИМИТРОВА
	МИРОСЛАВ МИРЧЕВ
	СВИЛЕНА ПРОДАНОВА
	БЛАГОВЕСТА ЛИПЧЕВА

и с участието на прокурора Македонка Поповска изслуша докладваното от съдията СВИЛЕНА ПРОДАНОВА по адм. дело № 10562/2018

Производството е по реда на чл. 208 – чл. 228 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/.

Образувано е по касационна жалба на Комисия за енергийно и водно регулиране /КЕВР/ гр. София, подадена от председателя ѝ, против решение № 10207/27.07.2018г. на Върховния административен съд, осмо отделение, постановено по адм.дело № 5604/2017г., с което е отменена Наредба № 1 от 14.03.2017г. за регулиране на цените на електрическа енергия /НРЦЕЛ/, издадена от КЕВР, обнародвана в ДВ бр.25/2017г., в сила от 24.03.2017г.

Касаторът заявява касационно основание по чл.209,т.2 АПК –а за частична недопустимост на решението на ВАС като твърди, че част от разпоредбите на наредбата са отменени или изменени, при което е отпаднал интересът от оспорването им. С отмяната на тези текстове съдът е постановил частично недопустимо решение, което претендира да бъде обезсилено в същата част. В останалата част на решението според касатора са налице и всички отменителни касационни основания по чл. 209, т.3 АПК – допуснато съществено нарушение на съдопроизводствените правила,

необоснованост и нарушение на материалния закон. Твърди, че незаконосъобразно тричленният състав на ВАС е приел че при издаване на наредбата са допуснати съществени нарушения на процедурата, предвидена в глава трета ЗНА, тъй като на основание пар.5 ПЗР ЗНА тези текстове са неприложими. Счита също, че при издаване на наредбата били спазени всички относими административнопроцесуални норми, което не било съобразено от съда. Претендира се обезсилване на оспореното съдебно решение в недопустимата му част и отмяна на решението в останалата му част, а евентуално – отмяна на решението в неговата цялост, както и присъждане на разноски, представляващи юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – „Електроразпределение Юг“ ЕАД гр.Пловдив - оспорва в отговор и молба касационната жалба чрез процесуалния си представител юрк. Радев и заявява претенция за присъждане на разноски за касационната инстанция, представляващи юрисконсултско възнаграждение. Ответникът – „ЕВН БЪЛГАРИЯ Електроснабдяване“ ЕАД със седалище гр. Пловдив, оспорва в отговор и молба касационната жалба чрез процесуалния си представител юрк. Димитрова и заявява претенция за присъждане на разноски за касационната инстанция, представляващи юрисконсултско възнаграждение.

Прокурорът от Върховна административна прокуратура дава мотивирано заключение за основателност на касационната жалба.

Върховният административен съд, петчленен състав на първа колегия, след като прецени наведените в касационната жалба доводи, валидността, допустимостта, съответствието на решението с материалния закон в изпълнение изискването на чл. 218 от АПК, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба като подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК и от надлежна страна против подлежащ на касационно оспорване съдебен акт, неблагоприятен за нея, е допустима.

Предмет на съдебен контрол в производството пред Върховния административен съд, осмо отделение, е НРЦЕЛ № 1 от 14.03.2017г. /наричана в настоящия акт - Наредбата/, издадена от КЕВР, обн. ДВ, бр. 25 от 24.03.2017г., в сила от същата дата. ВАС, тричленен състав на осмо отделение, е отменил изцяло оспорената наредба и е присъдил в полза на жалбоподателите направените съдебни разноски.

Наредбата е подзаконов нормативен акт, издаден по реда на чл.75 и сл. АПК и на основание чл.36, ал.3 ЗЕ и чл.32 ЗЕВИ. По силата на законовата делегация КЕВР приема наредба за електрическата енергия, в която се определят методите за регулиране на цените, правилата за тяхното образуване или определяне и изменение, редът за предоставяне на информация, внасяне на предложенията за цените, утвърждаването на цените, както и за преференциалните цени.

В решението си първоинстанционният съд е приел, че оспорването е допустимо, както с оглед развиваната от жалбоподателите дейност, попадаща в обсега на регулираните от наредбата отношения и възможността от пряко е непосредствено засягане на техни права и законни интереси, така и с оглед нормативно установената безсрочност на оспорването на подзаконов нормативен акт. Приел, че наредбата е издадена от компетентен орган. За да отмени наредбата в нейната цялост, съдът е счел жалбите за основателни, тъй като при издаването и приемането на наредбата са допуснати съществени нарушения на процедурните правила, изразяващи се в следното:

1. Мотивите към проекта не отговарят на изискването на чл. 28, ал. 2 ЗНА в

приложимата му редакция; 2. Нарушено е изискването на чл. 77 ЗНА, което следва да бъде тълкувано във връзка с нормата на чл. 26, ал. 2 ЗНА.

По допустимостта на обжалваното решение се съобразява допустимостта на оспорването предвид липсата на данни и твърдения за предходно оспорване на наредбата или на отделни нейни разпоредби, както и възможността за оспорването ѝ без ограничение във времето. Оспорващите търговски дружества – „ЕВН България Електроснабдяване“ ЕАД и „Електроразпределение Юг“ ЕАД - при подаване на жалбите си са имали пряк и непосредствен правен интерес от оспорването на подзаконовия нормативен акт, тъй като същият поражда за тях задължения във връзка с осъществяването на дейността им, свързана с издадените от комисията лицензии съответно № Л-141-11/13.08.2004г. за дейност – „снабдяване с електрическа енергия от краен потребител“ и № Л-140-07/13.08.2004 г. за дейността „разпределение на електрическа енергия“, засягат се права и законни интереси на дружествата.

След провеждане на последното по делото заседание, но преди постановяване на решението по делото, КЕВР издава Наредба за изменение и допълнение на Наредба №1 от 2017г. за регулиране на цените на електрическата енергия, обнародвана в ДВ бр.52/2018г., в сила от 25.06.2018г., с която се правят изменения, допълнения и отмяна на разпоредби на Наредбата, както и се създават нови тестове в Наредбата. Тези промени в действащия подзаконов нормативен акт стават неразделна част от него с влизането в сила на наредбата за изменение и допълнение. С обжалваното решение на тричленния състав на ВАС е отменена Наредбата, която предвид настъпилото изменение е с променено съдържание спрямо съдържанието ѝ при обнародването ѝ. С оглед установеното в разпоредбата на чл.195, ал.1 АПК действие на отмяната на подзаконов нормативен акт, решението на тричленния състав на ВАС, с което е отменена Наредбата, без да са съобразени настъпилите в нея изменения - отменени са текстове на наредбата, които не са съществували изобщо, или са били с различно съдържание, се явява недопустимо. Предметът на оспорване е различен касателно отменените и изменени разпоредби на наредбата. Правните последици от настъпилото изменение са равнозначни на последиците на оттегляне на акта или на постигнато споразумение, т.е. макар и да е настъпило след датата на приключване на устните състезания в първа инстанция, постановеното решение се явява недопустимо поради липса на предмет в частта, в която е отменен подзаконовият нормативен акт, в предходната си редакция, съдържащ вече отменени или изменени разпоредби. Отпаднал е и правният интерес на жалбоподателите. Изменените текстове не са идентични с предходните, имат ново съдържание, различаващо се от това, което е при завеждане на жалбите, поради което също се приема, че е налице различен предмет на оспорване, липсва надлежно заявено искане за отмяна на изменените разпоредби, съответно и правен интерес за оспорването им във видоизменения им вид и съдържание. С наредбата за изменение и допълнение, в сила от 25.06.2018г., са създадени и нови текстове на наредбата, за които обжалваното решение също следва да се обезсили, тъй като тези текстове са станали неразделна част от отменения акт, без да са били съществуващи към момента на подаване на жалбите срещу наредбата и съответно не са били предмет на оспорване от страна жалбоподателите, т.е. за тях е налице произнасяне свръхпетитум. Ето защо, досежно тези нови, отменени и изменени разпоредби, редакция ДВ бр.52/2018г. - чл.1, т.2, т.4, т.5, т.6 и т.7; чл.2, ал.1, т.1 и т.2 и ал.2; чл.3, ал.4; чл.6, ал.1, т.2 ; чл.7, ал.3, ал.4 и ал.10; чл.8, ал.3, ал.4 и ал.5; чл.10, ал.3, ал.4, ал.5 и ал.6; чл.13; чл.15, ал.2; чл.16; чл.19, ал.1 и ал.2; чл.22а; чл.23; чл.24; ‘чл.24а; чл.25; чл.26, ал.2; чл.27, ал.3; чл.27а; чл.28, ал.3; чл.30а; раздел IIIа- чл.37а-чл.37в; чл.38, ал.2, ал.4, ал.5 , ал.6, ал.7, ал.8 и ал.9; чл.38а; чл.40, ал.2, ал.3 и ал.4; чл.41а;

чл.43,ал.1; чл.43а; чл.44,ал.1; чл.50,ал.1,т.1б.“в“ и т.2,б.“в“; т.7а, т.14, т.16а, т.21 и т.22 от пар.1 на допълнителните разпоредби, обжалваното решение като недопустимо следва да се отмени и вместо него се постанови друго, с което да се прекрати производството по делото в същата част. Оспореното решение в останалата му част е допустимо, но неправилно.

За да отмени Наредбата, първоинстанционният съд е приел, че при издаването ѝ са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила - не са спазени императивните процедурни изисквания на чл.26 и чл.28 ЗНА. Прието е, че липсват мотиви по смисъла на чл.28, ал.2 ЗНА – относно причините за приемането на акта, поставените цели, необходимите финансови и други средства, очакваните резултати и анализ за съответствие с правото на ЕС. Прието е също допуснато нарушение на чл.77 АПК, но в аспекта на чл.26 ЗНА, даващ конкретика и установяващ вида и последователността на действията на компетентните органи при изработване на проекта за нормативен акт. Касационният съд намира, че първоинстанционният съд е направил преценката си за незаконосъобразност на наредбата поради допуснати съществени нарушения на процедурата при неправилно приложение на закона. Съдът неправилно е издирил нормите, които уреждат релевантните за спора обстоятелства по издаване на наредбата. Направено е позоваване за съответствие на активността на издателя на акта с императивните изисквания на чл.26 и чл.28 ЗНА . Тези разпоредби обаче, на основание пар.5 ПЗР ЗНА, не са приложими при издаване на наредбата. Издателят на наредбата – КЕВР е орган, който не е предвиден в Конституцията. По смисъла на чл.76 АПК нормативни актове се издават от изрично овластени от Конституцията или закон органи. КЕВР като издател на наредбата е овластен за издаването ѝ от закон – чл.36,ал.3 ЗЕ и чл.32 ЗЕВИ. Процесната наредба е друг нормативен акт по смисъла на изречение второ на пар.5 ПЗР ЗНА, поради което за него важат съответно чл.2, чл.9-16, чл.34-46 и чл.51 ЗНА, но не и разпоредбите на глава трета – изработване на проекти на нормативни актове.

Като се е позовал на тези разпоредби при формиране на преценката си законосъобразност и е развил решаващите си мотиви във връзка с тях, първоинстанционният съд е постановил незаконосъобразно решение, което следва да бъде отменено. В случая приложимата разпоредба относно реда за издаване на наредбата е чл.77 АПК. Това е установеният и приложим ред за издаване на процесната наредба, спрямо който се дължи преценката на съда за законосъобразност относно спазването на административнопроизводствените правила при изготвяне на проекта и издаване на наредбата. Преценка следва да се извърши и за съответствие с процедурните изисквания на Указ №883 за прилагане на ЗНА, както и на специалните закони - в частност на разпоредбата на чл.14 ЗЕ, приложима при обсъждане на въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния сектор. Такава преценка не е направена, а чл.77 АПК е обсъден, но само и единствено във връзка с разпоредбите на глава трета ЗНА - като не става ясно дали приетото нарушение на чл.77 ЗНА само по себе си е достатъчно основание за постановяване на отменителното му решение, основано единствено на решаващите мотиви за допуснати съществени нарушения на процедурните правила при приемане и издаване на оспорената наредба.

Ето защо се приема, че изложените фактически и правни основания в обжалваното решение не съставляват самостоятелни мотиви за допуснати съществени процедурни нарушения извън тези, които са във връзка с неприложимите разпоредби на глава трета ЗНА. Отделно, липсват каквито и да било мотиви по съществото на спора – относно наведените в жалбите основания за материална незаконосъобразност

на отделни разпоредби на наредбата, за несъответствие с целта на закона, нито е проведена съдебна проверка на оспорения подзаконов нормативен акт по реда на чл.196 вр. с чл. 168 АПК. Липсата на мотиви представлява нарушение на процесуалните правила от категорията на съществени, тъй като е неизпълнение на императивно задължение за мотивиране на съдебния акт, при което се накърнява правото на страните за защита, препятства се възможността за касационна проверка, нарушава се принципът за двуинстанционност на съдебния контрол. Решението следва да се отмени, в частта, в която производството не е прекратено като делото се върне в същата част за ново разглеждане от друг състав на същия съд.

Обжалваното решение следва да се отмени изцяло в частта на присъдените разноски. При този изход на спора и с оглед частичната основателност на касационната жалба, не се присъждат разноски за водене на производството в прекратената му част. При новото разглеждане на делото съдът ще се произнесе и по разноските за водене на делото пред касационния съд - по реда на чл.226,ал.3 АПК.

Мотивиран така и на основание чл. 221, ал. 3 и 221, ал. 2, предложение второ и чл.222,ал.2,т.1 АПК, Върховният административен съд, петчленен състав на първа колегия

РЕШИ:

ОБЕЗСИЛВА решение № 10207/27.07.2018г. на Върховния административен съд, осмо отделение, постановено по адм.дело №5604/2017 г., с което са отменени чл.1, т.2, т.4, т.5, т.6 и т.7; чл.2, ал.1, т.1 и т.2 и ал.2; чл. 3,ал.4; чл.6,ал.1,т.2 ; чл.7, ал.3, ал.4 и ал.10; чл.8, ал.3,ал.4 и ал.5; чл.10, ал.3, ал.4, ал.5 и ал.6; чл.13; чл.15,ал.2; чл.16; чл.19,ал.1 и ал.2; чл.22а; чл.23; чл.24; ‘.чл.24а; чл.25; чл.26,ал.2; чл.27,ал.3; чл.27а; чл.28,ал.3; чл.30а; раздел IIIа- чл.37а-чл.37в; чл.38,ал.2, ал.4, ал.5 , ал.6, ал.7, ал.8 и ал.9; чл.38а; чл.40, ал.2,ал.3 и ал.4; чл.41а; чл.43,ал.1; чл.43а; чл.44,ал.1; чл.50,ал.1,т.1б.“в“ и т.2,б.“в“; т.7а, т.14, т.16а, т.21 и т.22 от пар.1 на допълнителните разпоредби от Наредба № 1 от 14.03.2017г. за регулиране цените на електрическа енергия, издадена от Комисия за енергийно и водно регулиране и ПРЕКРАТЯВА производството в посочената част.

ОТМЕНЯ решение № 10207/27.07.2018г. на Върховния административен съд, осмо отделение, постановено по адм.дело №5604/2017 г в останалата му част и

ВРЪЩА делото в отменената част за ново разглеждане от друг тричленен състав на Върховен административен съд.

Решението е окончателно.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)