

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНИ НАУКИ”

КАПКА СВЕТОСЛАВОВА МИЛЧЕВА

АДМИНИСТРАТИВНИТЕ АКТОВЕ НА КЕВР В ОБЛАСТТА НА ЕНЕРГЕТИКАТА

АВТОРЕФЕРАТ

на

дисертационен труд за присъждане
на образователна и научна степен „доктор”,
Професионално направление: 3.6. **Право**
(Административно право и административен процес)

Научно жури:

Проф. д-р Дончо Хрусанов, Проф. д-р Цветан Сивков, Проф. д-р Дарина
Зиновиева, Проф. д-р Иван Стоянов, Доц. д-р Райна Николова

Резервни членове: Доц. д-р Юрий Кучев, Проф. д-р Любен Караниколов

София, 2015 г.

Дисертационният труд е обсъден в катедра „Административноправни науки”,
Юридически факултет при СУ „Св. Климент Охридски” и със Заповед на Ректора на СУ „Св.
Климент Охридски” е насрочен за защита пред специализирано жури.

Материалите за защитата са публикувани на интернет страницата на СУ „Св. Климент
Охридски” и са на разположение на интересуващите се в Библиотеката на Юридическия
факултет.

І.ОБЩА ХАРАКТЕРИСКАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1.Актуалност на темата

Отношенията, които възникват в областта на енергетиката се характеризират с висока степен на опасност от засягане на държавния и/или обществения интерес при претворяването им в обективната действителност. Тази тяхна особеност обосновава нуждата от регулиране и контрол от страна на компетентните държавни органи. От друга страна, поради важността на сектора за геополитическите и стратегически цели на Европейския съюз, в сектор Енергетика е налице засилено сътрудничество между националните и наднационалните органи, което в определени хипотези прераства в съавторство при издаването на отделни разрешителни индивидуални административни актове. В България компетентният орган е Комисията за енергийно и водно регулиране. Нейната дейност и по-конкретно административните актове, които тя е оправомощена да издава, към момента не са били обект на задълбочен научен анализ. Същевременно, нормативната рамка често е неясна, непълна и вътрешно противоречива. Съдебната практика също не е уеднаквена. Неясноти съществуват както по отношение характера на определени издавани от Комисията административни актове, така и относно тяхното съдържание и изпълнение. До началото на месец март 2015г. компетентен да се произнася по законосъобразността на издаваните от Комисията актове беше Върховният административен съд. С последните изменения на Закона за енергетиката обаче родовата подсъдност по тези спорове беше променена. Законодателят предвиди, че като първа инстанция ще правораздава съответният административен съд – АССГ. Неговата практика тепърва ще бъде обект на изследване. Всичко това провокира нашия научен интерес да изследваме законодателството, теорията и съдебната практика, свързани с административните актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката.

2.Обект и предмет на изследването

Дисертационният труд представлява цялостно монографично изследване. **Обект** на научния анализ са административните правоотношения, които възникват в областта на енергетиката.

Предмет на изследването са характеристиката и правомощията на Комисията за енергийно и водно регулиране, отделните видове административни актове, които органът е компетентен да издава – индивидуални, общи и нормативни административни актове, взаимодействието с наднационалните органи на Европейския съюз, съдебната практика на Върховния административен съд. Особено внимание е отделено на лицензионните административни актове, сертификатите за независимост и административните актове в областта на ценообразуването.

3.Цел и задачи на изследването

Дисертационният труд има за **цел** да изследва характера, особеностите и действието на административните актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката. Акцент се поставя върху отделните производства, в които тези актове се издават, техните специфики спрямо общите административни производства по Административнопроцесуалния кодекс и степента на съгласуваност с нормите на европейското право в тази област.

Така поставената цел се постига чрез следните **задачи**:

-анализ на лицензионните административни актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката – тяхното издаване, промяна и прекратяване на действието;

-анализ на издаваните в съавторство с Европейската комисия сертификати за независимост на преносния и системния оператор;

-анализ на основните административни актове в областта на ценообразуването, както и разглеждане на някои от основните проблеми, свързани с тях;

-изследване на основните проблеми, които се проявяват в дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране в рамките на отделните производства;

-предлагане на тълкувания и възможни решения за преодоляване на конкретните проблеми;

-даване на предложения за промяна и усъвършенстване на законодателството.

4.Методология на изследването

За постигане на научната цел и поставените задачи в дисертационния труд са използвани общо научните методи на познание: наблюдение, описание, сравнение, метод на научния анализ и синтез, индуктивният и дедуктивният метод.

Използвани са и методът на историческия анализ, който позволява да се проследи развитието на регулацията на обществените отношения в областта на енергетиката и сравнителноправният метод, чрез който са изведени общите тенденции и отликите на регулацията на европейско ниво.

5.Практическо значение

Дисертационният труд представлява опит за подробно и пълно научно изследване на отделните видове административни актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката. Ползите за практиката могат да се обобщят така:

-изследва се вътрешноправната и нормативната уредба на ниво Европейски съюз, регулираща административните актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране;

-изследвана е практиката на Комисията за енергийно и водно регулиране по издаването на отделните видове административни актове – индивидуални, общи и нормативни;

-изследвана е съдебната практика, постановена по решенията на регулаторния орган;

-посочени са недостатъците в нормативната уредба, касаеща административните актове на КЕВР както на законово, така и на подзаконово ниво;

-направени са предложения de lege ferenda за промяна на действащата нормативна уредба;

-направени са предложения за уеднаквяване на противоречивата съдебна практика;

6.Обем и структура на изследването.

Дисертационният труд е в обем от 261 страници. Към него е приложена справка за използваната литература, съдържаща 92 заглавия, от които 83 на кирилица и 9 на латиница. Всички заглавия са цитирани в дисертационния труд. Направени са 284 бележки под линия.

Дисертационният труд се състои от увод, три глави и заключение. Всяка от главите е разделена на параграфи, означени с арабски цифри. Параграфите са обозначени с тематични заглавия и структурирани в точки и подточки, обозначени също с арабски цифри. Включени са съдържание, списък на съкращенията, списък с използваната литература. Изградената структура отговаря на поставените в изследването основни задачи.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода се обосновава актуалността на темата, посочва се предметът на изследване и задачите, които авторът си поставя. Обоснована е значимостта на обществените отношения, които възникват в областта на енергетиката и необходимостта от тяхното самостоятелно научно изследване. Тази значимост се определя от няколко фактора: - необходимостта от постоянно и сигурно снабдяване с електрическа енергия; - състоянието на естествен монопол, което е характерно за положението на енергийните предприятия; - геополитически и геостратегически аспект на отношенията; - влиянието на енергетиката върху околната среда. Посочена е целта на научното изследване, а именно – изясняване характера на някои от основните административни актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката, техните функции и производствата по издаването им.

В увода е изяснен предметният обхват на отделните глави на дисертационния труд.

Глава първа

Държавната политика и държавните органи в България, компетентни в областта на енергетиката

§ 1 Исторически преглед.

В параграф първи на глава първа на настоящия дисертационен труд е направен подробен преглед на държавната политика в областта на енергетиката от Освобождението на България през 1878г. до 1989г. Първата точка от този параграф разглежда развитието на отношенията в периода 1878-1945г. Периодът е подбран така, че да отговаря на съществените промени, които настъпват в обществените и икономическите отношения, а от там се отразяват и в правния мир. Анализът започва с първия нормативен акт, в който се споменава за добив на електроенергия, а именно – Законът за насърчение на местната промишленост и търговията от 1905г. В този период електричеството в България е било повече „екзотика“, отколкото необходимост. То не е намирало приложение нито в ежедневието на българите, нито в производството или земеделието. По тази причина не е съществувала и необходимост от цялостна и подробна тяхна уредба. Следващият по време нормативен акт е Закона за водните синдикати, приет през 1920г. Неразделна част от него е Общата държавна програма по водите, чиято цел е да се постигне електрифициране живота и производството в селата и градовете. На практика това е първият закон, в който дейностите, свързани с добив, пренос и разпределение на електрическа енергия, намират сравнително самостоятелна уредба, макар и като част от по-общия проблем за водните

стопанства. За първи път е нормиран и контролът върху тези дейности. През 1935г. е приета Наредба-закон за електрификацията на България. Този нормативен акт вече регулира цялостно материята на енергетиката. Освен на нормативната уредба, внимание е отделено и на държавните органи с регулаторни и/или контролни функции в областта – начина на конституирането им, състава и правомощията им. Сред по-важните от тях са: Върховният съвет по водите, Министерът на съобщенията, Българският национален комитет по енергията, Дирекцията за електрификация на Северна България и др. Анализът на този период от развитието на обществените отношения и съпътстващото ги поетапно тяхно нормиране, показват устойчиви тенденции в държавната политика в областта на енергетиката, които ни помагат за изясняването на сходни положения при сега действащата законова уредба.

Точка втора на параграф първи разглежда развитието на отношенията в периода 1945-1989г. Промените в нормативната уредба и държавните органи са обусловени от промяната в политическия, социалния и икономическия живот в страната. Още преди 1945г. в България се наблюдава засилена етатизация, която намира своето оправдание в необходимостта от стимулиране на сектора поради ниската му рентабилност и необходимостта от осигуряване на широк достъп до предоставяните услуги. В дисертационния труд се достига до извода, че макар и с нов нормативен акт – Закон за електростопанството от 1948г., промените се свеждат основно до национализирането на всички предприятия осъществяващи дейност в тази област – всички енергийни източници и съоръжения за производство, пренос и разпределение на електрическа енергия. Административният контрол върху тези дейности остава същият като съдържание и правомощия на контролните органи. Променя се единствено компетентният орган, като се създава нарочно министерство – Министерство на електрификацията и мелиорациите. Действителната уредба на обществените отношения е предоставена в компетентност на министъра на електрификацията и мелиорациите, чрез издаваните от него подзаконови административни актове.

§ 2 Настояща държавна политика в областта на енергетиката.

Параграф втори на глава първа от дисертационния труд разглежда държавната политика в областта на енергетиката в периода 1989г. до настоящия момент. В точка първа е направен кратък преглед на промените в нормативната уредба довели до създаването на настоящия регулаторен орган – Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР). Промените в нормативната уредба на обществените отношения, възникващи в областта на енергетиката се поставя едва през 1999г. - десет години след началото на прехода. Първоначалният регулаторен орган е Държавна комисия за енергийно регулиране – създадена към Министерския съвет. В покъсен момент към компетентността ѝ се добавят регулаторни правомощия и в областта на водоснабдяването и канализацията. С последните промени на Закона за енергетиката комисията бе преобразувана от държавна в „национална“, като по този начин бе изпълнено едно от основните изисквания на Европейския съюз, а именно – пълна независимост на регулаторния орган включително и от изпълнителната власт. Основната част от изложението на точка първа е посветено на видовете комисии, които съществуват в правната система на Република България. Те се разделят на държавни – подчинени на Министерски съвет или на министър и на национални – подчинени на Народното събрание. Направен е подробен анализ и на двата вида. Разгледана е необходимостта от създаване на национални комисии, които стоят извън системата на изпълнителната власт и се конституират или изцяло от Народното събрание, или от Народното събрание, изпълнителната власт в лицето на Министерски съвет или министър-председателя и/или президента. Обърнато е внимание на липсата на ефективен административен контрол върху дейността на тези комисии, чиято дейност е обект на надзор единствено от съдебната власт. Народното събрание приема годишните им доклади, но неприемането им не е

свързано с никакви правни последици. Подробен анализ е направен и на държавните комисии, които „се считат“ за органи на изпълнителната власт. Разгледани са приликите и отликите в статута на националните и държавните комисии. Особено внимание е обърнато на критериите, по които законодателят създава дадена комисия като национална или държавна. Изводеният извод е, че няма ясна система от критерии, които да служат като ориентир какъв да бъде статутът на новосъздадения колективен орган. Направено е предложение *de lege ferenda* за определени изисквания, на които следва да отговаря комисията, за да бъде учредена като национална.

Точка втора на параграф първи е посветена на сравнителноправен анализ на регулаторните органи в областта на енергетиката. Обект на изследване е нормативната уредба в три държави (Франция, Австрия и Чехия), избрани по обективни критерии. Във Франция компетентният орган е колективен – Комисия за регулиране на енергетиката. Състои се от седем членове, от които двама се назначават от президента, двама – от председателя на долната камара, двама – от председателя на сената и един – от председателя на Икономическия и социален съвет. Независимостта му е гарантирана чрез прогласяването му за първостепенен разпоредител с бюджетни средства и правомощието му сам да изработва правилата за дейността си. На законово ниво е нормирана и изрична забрана за приемане на указания от правителството или която и да е държавна институция, физически лица или търговски дружества. Чехският регулаторен орган се нарича Енергийна регулаторна служба и е създаден със закон. Ръководи се от председател, който се назначава от президента по предложение на правителството. Енергийната регулаторна служба също е първостепенен разпоредител с бюджет. Основните ѝ правомощия се свеждат до издаване, промяна и отнемане на лицензионни актове в областта на енергетиката и регулиране на цените на предоставяните от енергийните дружества услуги. Особеност се наблюдава в нормативната уредба на енергетиката в Република Австрия. Регулаторните органи тук са два – „Енергиен контрол“ ООД и Енергийно-контролната комисия. „Енергиен контрол“ ООД е юридическо лице, което не формира печалба. Собственик на дяловете от капитала е държавата, а управлението му е поверено на министъра на икономиката и енергетиката. Енергийно-контролната комисия е подчинена „Енергиен контрол“ ООД. Направен е паралел между отделните нормативни уредби. Българското законодателство се доближава в най-голяма степен до френското, като се наблюдават и съответните различия. Последната част от изложението на точка втора е посветена на преглед на релевантното европейско законодателство в областта. Разгледани са основните актове, които съдържат изисквания относно статута и правомощията на националните регулаторни органи в областта на енергетиката.

§ 3 Статут и правомощия на КЕВР.

Точка първа от параграф трети е посветена на статута на КЕВР. Разгледана е предходната уредба, при действието на която регулаторният орган беше държавна комисия. Анализирани са действащото законодателство. Към настоящия момент съставът на КЕВР се определя чрез избор от Народното събрание. Обосновано е предложение *de lege ferenda* в този процес участие да има и Министерския съвет или министър-председателят еднолично. Направен е преглед на изискванията към членовете на колективния орган, който съдържа и критичен анализ към някои от разпоредбите на закона. Несъгласие е изказано относно възможността членовете да бъдат консултанти по европейски проекти и да получават възнаграждения за това. Направено е предложение *de lege ferenda* за отмяна на разпоредбата, нормираща тази възможност. Изразено е несъгласие с разделението на КЕВР на два състава - „Енергетика“ и „Водоснабдяване и канализация“, които да заседават по въпросите за регулация на цените и при разглеждане на жалби.

Точка втора от параграф трети разглежда правомощията на КЕВР. Анализът започва с кратък преглед на нормативните актове, които уреждат отделните правомощия на КЕВР,

формиращи компетентността ѝ в областта на енергетиката. Специално внимание е отделено на Закона за енергетиката (ЗЕ), който се явява и основният и общ нормативен акт в областта. Предложена е систематизация на правомощията по ЗЕ, според формата на изпълнителната дейност. Те са разделени на правомощия по издаване на нормативни административни актове, регулаторни правомощия, разрешителни правомощия, контролни правомощия, правораздавателни и други правомощия. Разгледани са и основните принципи, въз основа на които КЕВР следва да осъществява дейността си.

Глава втора

Лицензионни административни актове, издавани от КЕВР

§ 1 Обща характеристика на лицензионния режим.

Точка първа от параграф първи е посветена на общата постановка на въпроса. Накратко са разгледани основните теоретични определения за административния акт и видовете административни актове. Изследван е въпросът за положителните и отрицателните страни на двата основни режима за издаване на административни актове за упражняване на дейност – регистрационния и разрешителния. Анализирани са различни становища, изразени в правната и икономическата теории, изводът от които е, че приложното поле на лицензионните режими следва да бъде ограничено, за сметка на регистрационните административни актове, при които изпълнителната власт действа в условията на обвързана компетентност.

В точка втора подробно е разгледан режимът по Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност (ЗОАРАКСД). Направена е съпоставка между двата режима, нормирани от ЗОАРАКСД – приликите и отликите между тях. Изследвани са основните принципи, намиращи приложение в тази материя. Сред тях са посочени: принципът на пропорционалността, принципът за последователност и предвидимост, принципът на анализ на ползите и разходите. Специално внимание е отделено на критериите, които следва да съблюдава законодателя, когато въвежда един от двата режима спрямо конкретните обществени отношения. Първият критерий е възможността само централни органи на изпълнителната власт да издават разрешителни административни актове. Това законодателно решение е оправдано, тъй като гарантира еднаквото приложение на специалния административен закон. На второ място лицензионният режим е ограничен в приложното си поле само до дейностите, посочени в закона. ЗОАРАКСД въвежда два критерия, които се съблюдават в условията на алтернативност и на които следва да отговаря дейността, за да може упражняването ѝ да е поставено в зависимост от наличието на лицензионен акт. Разгледани са характерните особености на обществените отношения в областта на енергетиката, които обуславят необходимостта от наличието на разрешителен режим за упражняването на дейност като енергийно предприятие.

Точка трета изследва лицензионния режим по ЗЕ. Направен е паралел между ЗЕ и Закона за кредитните институции по отношение характера на лицензионния акт. Изведени са хипотезите, в които дейността може да бъде упражнявана и без наличието на разрешителния акт. Анализирани са подробно активната легитимация на заявителите. Особено внимание е отделено на чуждестранните лица, които не са регистрирани в друга държава-членка на Европейския съюз или в друга държава – страна по Споразумението за Европейско икономическо пространство. Разгледани са допълнителните изисквания към лицензиантите. Те са разделени в няколко групи според ресурсите, чието осигуряване е необходимо с оглед осъществяване на дейността, а именно – финансови условия, технически условия, кадрова обезпеченост. Предложено е групиране на лицензиите по видове. Възможните критерии са два – териториален и брой на

упражняваните от енергийното дружество дейности. Специално внимание е отделено на изискването за независимост и предвидената в тази насока възможност за създаване на вертикално и хоризонтално интегрирани предприятия. Направени са предложения *de lege ferenda* за прецизиране изказа на законодателя, като целта е да се избегне противоречивото тълкуване и приложение на разпоредбите.

Точка четвърта е посветена на производството по издаване на лицензии по ЗЕ. В нея са разгледани случаите, в които издаването на лицензия се предхожда от задължително провеждане на конкурс. Случаите са изрично и изчерпателно посочени от нормотвореца и се свързват с особената необходимост от страна на държавата за задоволяване на определени обществени отношения. Самата процедура е нормирана в подзаконов административен акт – Наредба за лицензиране на дейностите в енергетиката. Направен е критичен анализ на действащата нормативна уредба, като са изведени и предложения *de lege ferenda* за усъвършенстването ѝ.

На второ място се разглежда хипотезата, в която лицензията се предоставя без провеждане на конкурс. Това е и общата, обичайната хипотеза. Разгледани са спецификите на това производство – служебното начало, възможността за мълчалив отказ и други.

На трето място е изследван характерът на лицензионния акт. Разгледани са разликите между решението на КЕВР като форма за обективизиране на волеизявлението, самата лицензия като индивидуален административен акт и документът, удостоверяващ издадения разрешителен административен акт. Изведени са на теоретично ниво обособените разлики между волеизявлението и документът, в който е обективизирано то. Тези разлики са анализирани и от гледна точка на съдебната практика и евентуалният предмет на оспорване пред съда. Направено е предложение *de lege ferenda* за изричното обявяване на лицензията по ЗЕ за индивидуален административен акт, с оглед избягване на противоречивата съдебна практика по отношение обекта на съдебен надзор. Разгледани са реквизитите на лицензията като индивидуален административен акт. Направена е критика на действащото законодателство и предложения *de lege ferenda* за усъвършенстването му. Сред тях е предвиждането на минимален срок на действие на лицензията, с оглед големите инвестиционни разходи, необходими за осъществяване на дейността. Критика е отправена към непрецизното разделение между общите и специалните изисквания към дейността на заявителя и е предложен вариант за тяхното усъвършенстване.

§ 2 Промени на лицензията.

Точка първа на параграф втори се отнася до възможния предмет на промяна на лицензията. Изведена е разлика между изменението и допълнението на разрешителния административен акт и възможността волеизявенията да бъдат обективизирани заедно – в едно решение на КЕВР или поотделно. Посочени са хипотезите, които не попадат в предметния обхват на промяната. Тук се отнасят промяна в наименованието или седалището на лицензианта, както и преобразуването му от една правна форма в друга. Изразена е критика към действащата нормативна уредба, относно съдържащите се в нея противоречия във връзка с промяната на лицензията при евентуално преобразуване на лицензианта. В ЗЕ е посочено, че при преобразуване на лицензианта задължително и служебно се инициира процедура по изменение на лицензията. Редът за поправка на явна фактическа грешка обаче е същият, като при изменение на разрешителния акт. Изведен е изводът, че изменението и допълнението на лицензията ще са свързани основно с промяна в техническите параметри на осъществяване на дейността като първични енергийни източници, енергийни технологии и мощности, както и при промяна на териториалния обхват на лицензията, когато такава промяна е възможна.

Точка втора на параграф втори анализира производството по изменение на лицензията. Посочени са вариантите за поставяне начало на производството – от заинтересованото лице и респективно – от КЕВР, като хипотезите на служебното начало са изчерпателно посочени от

законодателя. Изложен е подробен анализ на това законодателно решение. Изследвани са разпоредбите на Наредбата за лицензиране на дейностите в енергетиката, касаещи материята и е изведен извод за тяхната незаконосъобразност. Критика е направена на някои от основанията за служебна промяна на лицензията. Особено внимание е обърнато на основанието “изпълнение на контролни функции“, което е много общо и практически обхваща цялата дейност на Комисията. Поради това е направено и предложение de lege ferenda за отмяната му. Подробно са разгледани и трите хипотези, в които производството по изменение на лицензията може да започне по инициатива на лицензианта. Поради ограничените възможности за инициране на разглежданото производство, които не обхващат всички възможни хипотези, обосновано е предложението за формулиране на законовата разпоредба по начин, показващ неизчерпателност на основанията. Изследван е и въпросът за променената подсъдност на споровете, чийто предмет са административните актове, издавани от КЕВР. По предходната нормативна уредба те се решаваха от Върховния административен съд (ВАС) като първа инстанция. С промяната на ЗЕ, препращайки към общия ред на Административнопроцесуалния кодекс, законодателят практически промени подсъдността, като я възложи на Административен съд – София-град.

Точка трета на параграф втори изследва възможността за промяна на срока на действие на лицензията. Тя е изведена в самостоятелна точка, поради това, че самият законодател я е обособил и отграничил от изменението. Отлика е, че това производство не може да започне служебно, а само по инициатива на заинтересованото лице. Предвиден е срок за подаване на предложението за удължаване, който е преклузивен. ВАС застъпва становището, че възможността да се иска удължаване на срока е еднократна – удължаване на удължението не е допустимо. Това становище на съда е подложено на критика, защото не се намират законови аргументи в негова подкрепа. Проследено е и развитието на самото производство, като е застъпено мнението, че КЕВР не е обвързана от предложението от лицензиант срок за продължаване действието на разрешителния административен акт.

§ 3 Преустановяване действието на административния акт.

Точка първа на параграф трети разглежда прекратяването на лицензията. Характерно за него е, че то настъпва не като последица от неправомерно поведение на лицензианта, а поради обективната причина на изтичане на срока или по негово искане. Интерес представлява възможността за принудително упражняване на правата по лицензията – хипотеза, при която един законен интерес се превръща в задължение за титуляра му. Това се налага поради високия обществен интерес от упражняваната дейност и е допустимо само, ако съществува реална опасност от засягането му. За целта КЕВР следва да изиска становище от компетентните органи на централно и местно ниво относно степента на опасност от нарушаване на обществения интерес. В случай, че се констатира такава, лицензиантът ще бъде задължен да осъществява съответната дейност до прехвърлянето на предприятието на трето лице, притежаващо лиценз за нея. Отделно е разгледана хипотезата на прекратяване на лицензията в случаите, когато е налице преобразуване на дружеството, когато съществуващото такова се прекратява. Направен е паралел между прекратяването и изменението на разрешителния акт на посоченото основание. Подробно е изследвана процедурата по прекратяване на лицензията на това основание. Особено внимание е отделено на неяснотата в нормативната уредба, касаеща началният момент на действие на новия лицензионен акт, като са направени и съответните предложения за промяна в действащото законодателство. Четвъртото основание за прекратяване на лицензията, а именно – погиване на енергийния обект, чрез който се осъществява дейността, също е обект на анализ. При обявяване на лицензианта в несъстоятелност, както и при решение за прекратяване на дейността, поради ликвидация, действието на разрешителния административен акт също следва да бъде прекратено. По отношение на това основание законодателят е предвидил приемането на

специален закон, приложим за лицензиите за една обособена територия, както и тези, издавани за дейности по списъка на Министерски съвет. Този нормативен акт обаче към настоящия момент не е приет, което би могло да породи особени затруднения в практиката. Последното основание е свързано с неупражняването на лицензионната дейност за период над една година, което също е обект на анализ.

Точка втора на параграф трети е посветена на преустановяване действието на разрешителния административен акт при отнемането му от страна на КЕВР. То е следствие на неизпълнение от страна на лицензианта на определени негови задължения, които законодателят характеризира като „нарушения“. Специално внимание е отделено на характера на тези нарушения както и начина за тяхното установяване – достатъчно ли е това да стане с акт за установяване на административно нарушение или е необходимо да е налице влязло в сила наказателно постановление. Обоснован е вторият от изложените варианти. Разгледан е характерът и на самия акт, с който се отнема лицензията, като са изложени аргументи, че това е индивидуален административен акт, с който се прилага административна принуда. Разгледана е всяка от групите административни нарушения, които може да послужат като основание за отнемане на лицензията. Първата група нарушения следва да оказват значимо влияние върху непрекъснатото и сигурно снабдяване на потребителите с електрическа или топлинна енергия или с природен газ. Изведен е и критерий, по който следва да се преценява „значимостта“ във всеки конкретен случай. Втората група основания са свързани с нарушаване на целите и принципите на ЗЕ. Подробен анализ е направен на възможните нарушения и несъвършенствата на нормативната уредба. Третата хипотеза на отнемане на лицензията се свързва със системност на извършваните нарушения – когато в двугодишен срок лицензиантът е извършил три или повече нарушения на ЗЕ или актовете по прилагането му. Критикувана е възможността за присъединяване на нови нарушения към вече открито производство по отнемане на лицензия. Несъгласие е изразено и с възможността за преминаване от едно основание за отнемане на лицензията към друго в рамките на едно и също производство.

Точка трета на параграф втори разглежда възможността за назначаване на особен управител. Тази възможност е нормативно определена за случаите, в които прекратяването на дейността на лицензианта противоречи на обществения интерес и по-точно засяга сигурността на снабдяването, националната сигурност или обществения ред. Критикувани са твърде неясните понятия „национална сигурност“ и „обществен ред“, които позволяват широка интерпретация от страна на регулаторния орган. Критикувани са и допълнителните основания за назначаване на особен управител, нормирани на подзаконово ниво в Наредбата за лицензиране на дейностите. Подобно разширение на законовите норми е прието за недопустимо и е предложена отмяната му. Самият особен управител се назначава с акт на КЕВР, в който като реквизит е предвиден краен срок за освобождаване на особения управител. Разгледани са подробно възможните усложнения, свързани с включването на този реквизит в административния акт. Направени са и съответните предложения за промени в действащото законодателство, свързани с преустановяване действието на лицензията.

Глава трета

Други разрешителни административни актове на КЕВР

§ 1 Сертификати.

В точка първа на параграф първи са разгледани двата вида сертификати по ЗЕ. На първо място внимание е отделено на сертификата за произход на електрическа енергия. Разгледан е характерът на този административен акт, като е отчетен фактът, че той не оказва влияние върху правосубектността на енергийното дружество, поради което и е изключен от предмета на изследването. Основната част от изложението е посветена на сертификата за независимост на преносен оператор. Обърнато е внимание на националната и европейската правна рамка на сертификата и влиянието му върху правоспособността на лицензианта.

Точка втора разглежда общото производство по сертифициране на независимия преносен оператор. Обърнато е внимание на активно легитимираните лица за поставяне начало на производството – националният регулаторен орган, енергийното дружество или Европейската комисия. Разгледани са и отделните критерии за независимост, на които следва да отговаря лицето, за да бъде сертифицирано. Те са различни в зависимост от собствеността върху оператора. На първо място се анализират критериите за независимост по отношение на отделен по собственост оператор – когато той не е част от вертикално интегрирано предприятие. Основна част от изискванията е да се докаже именно липсата на интегрираност. В тази връзка са направени и съответните предложения за промяна в законодателството, които биха облекчили реда за доказването на този отрицателен факт. Обоснована е и възможността по настоящата нормативна уредба това да става само с декларация на заинтересованото лице.

На следващо място са разгледани критериите за независимост, които се поставят към преносен оператор, който е част от вертикално интегрирано предприятие. И тук са посочени и изследвани отделните критерии и тяхната тежест в производството по сертифициране. Внимание е отделено и на критериите към оператор, контролиран от лице от трета държава или трета държава. Отправена е критика към подзаконовата уредба, която не само не доразвива законата, но е и по-непълна от нея. Разгледани са допълнителните критерии, които се наслагват в тази хипотеза към основните по сертифициране на независим преносен оператор. Направени са и съответните предложения за промяна на законодателството с оглед нормотворческа икономия и внасяне на яснота в нормативната уредба.

Изследвано е и самото производство по сертифициране. Основното внимание е съсредоточено върху общото производство по сертифициране. Разгледано е наслагването на два административни акта – решението на националния регулаторен орган и акта на Европейската комисия и съотношението между тях. Поради факта, че нормативната уредба е нова, непълна и не е намерила приложение в завършен вид, анализът е основан на хипотетичните усложнения, които могат да възникнат. Изследвано е мълчаливото съгласие като вид административен акт, който намира приложение при сертифицирането на независим оператор – неговите предимства и недостатъци в конкретната процедура. Аргументирано е становището, че мълчаливото съгласие в слу чая е неправилно законодателно решение, тъй като актът на КЕВР се издава в условията на оперативна самостоятелност. Проследена е подробно процедурата по сертифициране на национално и наднационално ниво. Обсъдена е и възможността за оспорване на административния акт по съдебен ред.

На следващо място са разгледани особеностите при сертифициране на оператор, контролиран от лице от трета държава или трета държава. Коментирани е всяка от отликите – възможността освен регулаторния орган да се произнесе и друг държавен орган (по българското право тази компетентност е предоставена на МС), характера на „становището“ на ЕК, което в случая е задължително за националния орган.

Обсъдени са спецификите и на производството по сертифициране на независим системен оператор. На първо място това са специалните основания, при които се открива производството. Дискутирани са несъвършенствата на нормативната уредба в тази насока, които могат да доведат до неправилното ѝ приложение. На второ място особеност тук е, че производството може да започне само служебно, а не и по инициатива на заинтересованото лице. Подробно са

изследвани и особеностите на производството на национално и наднационално ниво, породени от служебното начало и специалните основания за откриването му.

Отделно е анализирано и производството по сертифициране в хипотезата, когато то се открива по инициатива на Европейската комисия. Аргументирано е задължителното мотивиране на този акт на ЕК. Изказано е неодобрение спрямо непълнотите на нормативната уредба и са предложени примерни хипотези, в които това производство би било приложимо. Защитена е тезата, че като процесуални правила това производство следва да се развива по общия ред за сертифициране, нормиран от ЗЕ и НЛДЕ.

Следващата част от изложението за сертификатите за независимост е посветена на прекратяването на тяхното действие. Тук уредбата както на национално, така и на наднационално ниво е изключително непълна. Няма норми, които да уреждат възможните хипотези за прекратяване действието на сертификат за независимост, както и процедурата, по която това прекратяване следва да се извърши. Предложени са хипотези, при които следва да се постави началото на производство по прекратяване действието на сертификата. Сред тях са изпадане в неплатежоспособност на лицензианта, системно нарушаване на критериите за независимост и други. Разгледана е хипотезата, когато се прекратява действието на сертификата за независимост на преносния оператор, за да се издаде същият сертификат на системния оператор. Тази хипотеза се извежда по тълкувателен път, защото не е изрично уредена от нормативните актове. Разгледана е принципната възможност един сертификат да бъде отменен въз основа на евентуално бъдещо нарушение. Обсъдена е и възможната процедура в случая.

Точка трета на параграф първи представлява обобщен преглед на производството по сертифициране. Посочени са несъвършенствата на нормативната уредба и са направени предложения за тяхното изменение и/или допълване. Уредбата е изключително непълна, което създава трудности при приложението ѝ. Тя няма и ясно изразена систематика, по която компетентният орган и заинтересованото лице биха могли да се ръководят. Пълната липса на разпоредби, нормиращи прекратяването на действието на сертификата за независимост е съществен недостатък на правната рамка, който следва да бъде отстранен.

§ 2 Актове на КЕВР във връзка с ценообразуването.

Параграф втори на глава трета разглежда отделните видове административни актове на КЕВР, издавани в областта на ценообразуването.

Точка първа изследва нормативните административни актове на Комисията в тази материя. Специално внимание е отделено на указанията и методиките на КЕВР, чийто характер – на нормативни или на общи административни актове не е изяснен, което води до противоречива практика. Това е така, защото има хипотези, в които адресът им е само един субект, което практически ги доближава до индивидуалните административни актове. Същевременно те имат многократно правно действие – белег, присъщ единствено на нормативните актове. Тези особености придават на указанията и методиките комплексен характер и правят класифицирането им към някой от видовете административни актове изключително трудно. Разгледани са възможните практически проблеми, които могат да възникнат от тази неяснота. Анализирана е съдебната практика и практиката на КЕВР по този въпрос, като се достига до извод за тяхната противоречивост. Този въпрос е от особена практическа важност, тъй като ще определи приложението на тези административни актове, редът за оспорването им пред съд и действието на съдебното решение, постановено по свързани с тяхната законосъобразност спорове.

Точка втора на параграф първи разглежда индивидуалните и общите административни актове на КЕВР в областта на ценообразуването. Проведена е разлика между две основни понятия на законодателя в тази материя - „определяне“ и „утвърждаване“ на цени. Основна част

от изложението е посветена на общите административни актове – бележите, които ги определят като такива, изказаните в теорията мнения за необходимостта от съществуването им и т.н. Изследван е и различният ред за тяхното издаване и оспорване. Критикувана е съдебната практика на ВАС по отношение актовете на КЕВР в областта на регулирането на цени. Аргументирано е несъгласие с определянето от съда на тези актове като индивидуални, а не като общи.

На следващо място е изследван въпросът за последиците при отмяна на решението на КЕВР за определяне на временни цени. Разгледани са два възможни варианта на действие на Комисията и техните последици. Първият от тях е свързан с приемането на ново решение за определяне на временни цени. Обсъдени са два варианта – решението да има действие занапред или обратно действие, като вторият е изключен като възможен. Вторият е, след отмяната на временните, да се приеме направо решение за определяне на окончателни цени.

На следващо място е разгледано определянето на окончателни цени. Обособени са отделните стадии на процедурата. Изведени са някои възможни проблеми, които може да възникнат в практиката. Предложени са варианти за решаването им. Подробно са анализирани понятията „прихващане“ и „компенсация“. Характерът на първото понятие е изследван въз основа на Закона за задълженията и договорите, докато второто понятие е разглеждано според смисъла на ЗЕ. Отчетена е разликата между двете правни фигури. Обърнато е внимание на възможността за приложение на прихващането в административния процес. Основната част от изложението е свързана с компенсацията по смисъла на ЗЕ. Обследван е механизмът, по който следва да се осъществява компенсацията, както и съдебната практика в тази област. Направено е сравнение между предходната и настоящата подзаконова нормативна уредба, като са отчетени преимуществата и недостатъците на всеки от нормативните административни актове. В последната част от изложението е представен един алтернативен поглед към проблема. Обосновава се компетентността на КЕВР да разрешава компенсация и прихващане въз основа на едно от основните й правомощия, а именно – правомощието по чл.21, ал.1, т.3 от ЗЕ да разрешава извършването на разпореждане с имущество, с което се упражнява лицензионна дейност в случаите, предвидени в ЗЕ, както и на други сделки, които водят или могат да доведат до нарушаване сигурността на снабдяването в следствие на задължнялост на енергийното предприятие.

Заклучение

В заключителната част на дисертационния труд в обобщен вид са формулирани общите констатации от цялото научно изследване, като са направени предложения *de lege ferenda* във връзка с проблемите, които се нуждаят от законодателно решение. Една част от тях са свързани с дребни пропуски или противоречия, чието поправяне би довело до изясняване волята на законодателя и би допринесло за осъществяването на по-правилно приложение на нормативната уредба в областта на енергетиката. Друга част от откритите проблеми поставят принципни въпроси, чието решаване е свързано с важни правни последици, излизащи извън полето на обследваната материя.

Сред по-съществените промени, които трябва да настъпят в законодателството и практиката по приложението му са:

Към настоящия момент съществува смесване между двата основни вида централни колективни органи на изпълнителната власт – държавните и „националните“ (по терминологията на Конституционния съд) комисии. Законодателят трябва да изгради ясна и непротиворечива система от критерии, които да залягат в основата на избора му между тях.

Необходимо е да се премахне възможността КЕВР да „упълномощава“ определени

длъжностни лица да налагат административни наказания. В случая това не е нейна компетентност, тъй като издаването на наказателни постановления е в компетентността на председателя на колективния орган. Ето защо, само и единствено той може законосъобразно да я делегира. Наказателно постановление, издадено от лице, което не е оправомощено от председателя, а от Комисията, ще бъде нищожно поради липса на компетентност.

Законодателят следва да определи точно и изчерпателно всички нормативни административни актове, чието издаване предоставя в компетентността на КЕВР. Общия изказ, че Комисията може да издава нормативни актове създава много проблеми и води до противоречива съдебна практика поради смесването на нормативните и общите административни актове. Разпоредба на ЗЕ, която урежда точно и изчерпателно вида и наименованията на нормативните административни актове, които КЕВР може да издава, би довела до преустановяването на това противоречие.

Желателно е да бъде възстановена подсъдността по старата нормативна уредба. КЕВР е централен държавен орган, който има изключителна компетентност в областта на енергетиката. Надзорът върху неговите актове изисква много широки юридически познания и богат професионален опит. Ето защо, добро законодателно решение би било подсъдността да бъде върната от Административен съд София-град на ВАС.

По отношение на лицензионните административни актове сред по-важните предложения *de lege ferenda* са: - уреждането на лицензиите като индивидуални административни актове, както бе това по отмененото законодателство; - предвиждането на минимален срок на действие на лицензията, който да не е по-кратък от пет години; - отпадане на въведените с НЛДЕ допълнителни ограничения спрямо възможността за искане на промени в лицензията от заинтересованите лица; - уреждане на законово ниво невъзможността за присъединяване на нови нарушения към вече открито производство по отнемане на лицензията; - нормиране на начина за установяване на едно административно нарушение, служещо за основание за отнемане на лицензията – дали е достатъчно това да стане в акт за установяване на административно нарушение, респективно констативен протокол или е необходимо да е налице влязло в сила наказателно постановление.

Съществени допълнения трябва да бъдат извършени и в нормативната уредба, касаеща сертифицирането за независимост. Не е уеднаквена терминологията на националното и европейското право в областта. Не е предвидено производство за прекратяване действието на сертификата. Необходимо е тези несъответствия и непълноти да бъдат преодоляни на законодателно ниво, за което са направени и конкретни предложения в дисертационния труд.

По отношение на регулацията в областта на ценообразуването също са налице неясноти. Необходимо е ясно да се разграничат от законодателя понятията „определяне“ и „утвърждаване“. Да се посочи на законово ниво видът на административния акт, на база на който се извършват съответните действия – дали е общ или индивидуален, за да се избегне противоречивата съдебна практика. В ЗЕ трябва изрично да се уреди невъзможността за многократно определяне на временни цени и да се изясни компенсаторният механизъм за преодоляване на разликата между временните и окончателните цени.

III. СПРАВКА ЗА ПО-СЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Изследвани са в цялост статутът и компетентността на Комисията за енергийно и водно регулиране в областта на енергетиката и е предложена класификация на отделните правомощия по видове.

2. Подробно е анализиран характерът на издаваните от Комисията лицензионни административни актове и производството, което се следва за тяхното издаване, промяна и прекратяване на действието им. Изведени са неяснотите на нормативната уредба в тази област и възможните проблеми, възникващи от тях.

3. Изследвана е нормативната база, уреждаща сертифицирането за независимост на преносен и на системен оператор. Констатирани са нейната непълнота и неяснота.

4. Изведени са някои от основните и най-често срещани проблеми в областта на ценообразуването на енергийните услуги и са направени предложения за тяхното преодоляване.

5. Идентифицирани са противоречията и проблемите, които възникват в съдебната практика при осъществявания от съдилищата надзор за законосъобразност на административните актове, издавани от КЕВР в областта на енергетиката и се предлагат решения за преодоляването им.

6. Направени са конкретни предложения *de lege ferenda* за промяна на нормативната уредба във връзка с идентифицираните проблеми и предложените решения за преодоляването им.

IV. НАУЧНИ ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Авторът на дисертацията има публикувани няколко статии, свързани с темата на дисертационния труд:

1. Лицензионните актове, издавани от Комисията за енергийно и водно регулиране – предизвикателство пред публично-частни партньорства в енергетиката, сп. „Публично-частни партньорства“, бр.1, 2015 г.

2. Комисиите в правната система на Република България, сп. *De Jure*, бр.2/2013 г.

3. Принципите на административното право според Търновската конституция и тяхното съдържание днес, Сборник, Научна конференция, посветена на 135-та годишнина от приемането на Търновската конституция, С., Сиби, 2014 г.