

РЕШЕНИЕ

№ 5749

гр. София, 13.10.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 55 състав,
в публично заседание на 21.09.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Диана Стамболова

при участието на секретаря Антонина Бикова, като разгледа дело номер **7441** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 13, ал. 9 от Закона за енергетиката /ЗЕ/.

Образувано е по жалба на [фирма]- [населено място]”, представлявано от изпълнителния директор М. Н. К. чрез адв. Б. Д. срещу Решение № Ц-28/ 01.07.2020 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), в частта по т. 8, с която по отношение на дружеството се утвърждават пределни цени на топлинната енергия и преференциални цени и премии за електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, при прилагане на метода на ценово регулиране „норма на възвръщаемост на капитала” за ценови период от 01.07.2020г. Релевира доводи за незаконосъобразност на решението в оспорената част, като постановено при съществени процесуални нарушения, при липса на мотиви, при неспазване на материалния закон и несъобразяване с целта на закона. Жалбоподателят твърди, че решението в оспорената му част – т.8 е незаконосъобразно, поради противоречие с разпоредбите на чл.23, т.5 и чл.31 т.1 и т.2 и т.4 от Закона за енергетиката, тъй като не са спазени изискванията утвърдените пределни и преференциална цена да възстановят икономически обосноваването разходи за лицензионната дейност на [фирма] и да осигуряват икономически обосновавана норма на възвръщаемост на капитала, както и да са определени по прозрачен начин, основан на обективни критерии. Излага твърдения, че не са приети и съответно не са включени в цените и ценообразуващите

елементи икономически обосновани лицензионни разходи, чиято прогнозна стойност жалбоподателят е установил и обосновал в хода на административното производство. Счита, че липсват ясни мотиви относно неприемане на конкретните възражения на [фирма] както следва: В справка № 1 „Разходи“ извършените от КЕВР корекции са следните: 1. Разходите за амортизации в преноса на топлинна енергия са коригирани от 109 хил. лв. на 49 хил. лв., или с 60 хил.лв., в съответствие с отчетната стойност на активите в преноса, съгласно справка № 2 „РБА“ и съответната амортизационна норма при 35 г. срок за амортизация и в съответствие с т. 1.1 от общия подход.; 2. Разходите за ремонт са коригирани от 175 хил. лв. на 75 хил. лв., или с 100 хил. лв., до нивото на отчетената стойност през 2019 г., завишени допълнително с 50% поради липса на финансови и организационни възможности на Дружеството за извършване на ремонтни дейности значително над отчетената стойност през 2019 г. и в съответствие с т.1.2 от общия подход.; 3. Разходите за заплати и възнаграждения са коригирани от 544 хил. лева на 529 хил. лева, или с 15 хил. лева в съответствие с т. 1.3 от общия подход. Допуснато е увеличение с 8,9% в сравнение с отчетените стойности през 2019 г., колкото е увеличението на минималната работна заплата от 01.01.2020 г.; 4 Разходите за осигуровки и социалните разходи са коригирани от 111 хил. лева на 109 хил. лева, или с 2 хил. лева, в съответствие с т. 1.3 от общия подход. Допуснато е увеличение от Комисията, съобразено със съотношението към разходите за заплати и възнаграждения, начислени в дружеството.; 5. Разходите за материали за текущо поддържане са коригирани от 116 хил. лева на 60 хил. лева, или с 56 хил. лева, като са приведени до отчетените стойности през 2019 г., поради липса на аргументирана обосновка за необходимостта от драстичното повишение и в съответствие с т. 1 от общия подход.; 6. Допълнително добавената разходна позиция „други външни услуги“ е коригирана от 54 хил. лева на 0 лв., като единственият „аргумент“ на КЕВР е за „дублиране на разходи“. Сочи, че допълнително е налице разминаване между поискани за утвърждаване и утвърдените от КЕВР условно-постоянни и променливи разходи, извън описаните в Решението корекции, възприети изцяло от КЕВР. Жалбоподателят счита, че в обжалваното решение КЕВР необосновано е намалил нормата на възвръщаемост на привлечения капитал от 4,84% на 3,24%. Освен това, в решението на КЕВР, без да е посочен аргумент, количеството продадена електрическа енергия за периода 01.07.2020 г.-30.06.2021 г., посочено в справките към заявлението за утвърждаване на цени от [фирма] в размер на 15 000 MWh., е коригирано на 15 237 MWh, т.е. налице е увеличение с 237 MWh. Същевременно направеното увеличение по никакъв начин не води до увеличение на планирания разход за природен газ и съответно на размера на променливите разходи. Изтъква, че така направената корекция се характеризира с намаление на необходимите приходи с приблизително 45 хил. лева. Счита, че като не е изложила собствени мотиви, КЕВР е постановила незаконосъобразно решение. В тази връзка прави извод, че КЕВР не утвърждава, а определя административно и незаконосъобразно по-ниски цени, като решенията за това вече няколко години се отменят от съда. В резултат, Дружеството е на прага да изпадне в неплатежоспособност (натрупаните загуби към края на 2019 г. са в размер на 6,3 млн.лв.). Инкасираните загуби не му позволяват да отдели собствен инвестиционен ресурс, както и да привлича и обслужва кредити за извършване на рехабилитация на топлопреносната мрежа, което поставя под риск изпълнението на лицензионната дейност. В жалбата се прави искане решението в оспорената част да бъде отменено и преписката да бъде върната на административния орган за ново

произнасяне съобразно задължителните указания на съда по тълкуването и прилагането на закона.

В съдебно заседание жалбоподателят чрез процесуален представител поддържа жалбата на изложените в нея основания. Излага подробни съображения, включително и в писмени бележки. Претендира присъждане на сторените съдебни разноски.

Ответникът - Комисията за енергийно и водно регулиране чрез процесуалния представител оспорва жалбата. Представя писмени бележки. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна - „Фонд сигурност за електроенергийната система“ - [населено място], редовно призован, не се представлява, не изразява становище по жалбата.

Съдът, като прецени поотделно и в съвкупност събраните по делото доказателства, становищата на страните и съобрази приложимия закон, намира за установено от фактическа страна следното :

Предходно утвърдена цена на топлинна енергия и определени преференциални цени на електрическата енергия на дружествата в сектор Топлоенергетика са приети с Решение №Ц-18/01.07.2019г., за периода 01.07.2019г.- 30.06.2020г. Във връзка с изтичането на регулаторния период, с писмо на КЕВР от 20.02.2020г., е указано на дружествата от сектор „Топлоенергетика“ да подадат заявления за утвърждаване на цени на енергия, като представят отчетна и прогнозна информация.

Със заявление с вх. № Е-14-16-4 от 01.04.2020 г. [фирма] е предложило за утвърждаване цени на енергия, без ДДС, считано от 01.07.2020г., както следва: преференциална цена на електрическата енергия – 174,52 лв./MWh; еднокомпонентна цена на топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 102,50 лв./MWh. Така предложените за утвърждаване цени на енергия са изчислени при цена на природен газ с цена на природен газ – 410,00 лв./kNm³ при калоричност 8 174 kcal/kNm³ (без ДДС). Дружеството е представило обосновка на техническите и икономическите данни във връзка с предложението за утвърждаване на цени на енергия за регулаторния период 01.07.2020 г. – 30.06.2021г.

Във връзка с подадените от дружествата от сектор „Топлоенергетика“ заявления за утвърждаване на цени на енергия е създадена работна група със заповед на Председателя на КЕВР, която да извърши преглед на заявленията и приложенията към тях. Изготвен е доклад № Е-Дк-423 от 22.05.2020 г. от дирекция „Електроенергетика и топлоенергетика“ и дирекция „Правна“ в КЕВР, относно извършения регулаторен преглед и утвърждаване на цени на топлинна енергия и определяне на преференциални цени на електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство на дружествата от сектор „Топлоенергетика“, считано от 01.07.2020г. Докладът е приет на закрито заседание на КЕВР от 29.05.2020г. с протокол № 112 от 29.05.2020 г.

В съответствие с изискванията на чл. 13, ал. 5, т. 2 от ЗЕ, на 04.06.2020 г. КЕВР е провела открито заседание от разстояние на основание чл. 6а, ал. 1 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., и за преодоляване на последиците (ЗМДВИП) и решение на КЕВР по Протокол № 78 от 10.04.2020 г., т. 1. Предвид горното, с писма с изх. № Е-14-00-9 от 29.05.2020 г. и с изх. № Е-14-00-9#1 от 03.06.2020 г. КЕВР е поканила лицата, представляващи дружествата в сектор „Топлоенергетика“, за дистанционно участие в откритото заседание чрез програмата за съобщения S.. На

откритото заседание Комисията е обсъдила със съответните енергийни дружества Доклада, след което в рамките на определения съгласно чл. 30, ал. 4 от НРЦТЕ и чл. 47, ал. 3 от НРЦЕЕ срок, дружествата, направили възражения по Доклада, са имали възможност да представят своите писмени становища и обосновки. Жалбоподателят не е взел участие в откритото заседание, а е представило писмено възражение.

На проведено на 05.06.2020г. закрито заседание Комисията е приела проект на решение и е насрочила дата за провеждане на обществено обсъждане. На общественото обсъждане, проведено на 09.06.2020 г., са поканени да присъстват заинтересовани лица по смисъла на чл. 14, ал. 2 от ЗЕ. Съгласно изискванията на чл. 14, ал. 3 от ЗЕ на заинтересованите лица е определен 14-дневен срок за представяне на становища по проекта на решение.

В резултат от изпълнението на гореописаната административна процедура, Комисията е постановила Решение № Ц-28 от 01.07.2020 г., с което в частта му по т. 8 на [фирма] са утвърдени:

8.1. Преференциална цена на електрическата енергия (без ДДС) – 190,10 лв./MWh

8.2. Премия по чл. 33а от ЗЕ – 100,67 лв./MWh

8.3. Еднокомпонентна цена на топлинната енергия с топлоносител гореща вода (без ДДС) – 85,73 лв./MWh

8.4. Ценообразуващи елементи на цените по т. 8.1 и т.8. 3:

Необходими годишни приходи – 5 007 хил. лв., в т. ч.:

Разходи – 4 748 хил. лв., от които условно-постоянни – 1 457 хил. лв. и променливи – 3 291 хил. лв.

Регулаторна база на активите – 4 873 хил. лв.

Н. на възвръщаемост – 5,32%

Електрическа енергия от високоефективно комбинирано производство – 15 237 MWh

Топлинна енергия с топлоносител гореща вода – 24 620 MWh

По делото е изслушана съдебна комплексна технико-икономическа експертиза/СКТИЕ/, изготвена от вещи лица икономист и инженер, оспорена от ответника по съображения подробно изложени в депозираното по делото становище. Експертизата е приета от съда като изготвена въз основа на приобщения доказателствен материал, допълнителните разяснения и поясненията, които бяха направени от вещите лица в открито съдебно заседание на 21.09.2021г. Изводите на експертното заключение, ще бъдат обсъдени и съобразени в съвкупност с останалите доказателства по делото с правните изводи по спора.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи :

Жалбата е подадена в законоустановения срок, пред надлежен съд и от надлежна страна, за която е налице пряк и непосредствен интерес от обжалване на решението на КЕВР, поради което е допустима.

Разгледана по същество жалбата е основателна поради следните съображения:

Решението в оспорената му част е издадено от компетентен административен орган в съответствие с правомощията му. На основание чл. 21, ал. 1, т. 8 от ЗЕ Комисията осъществява регулиране на цените в случаите, предвидени в този закон. Разпоредбите на чл. 30, ал. 1, т. 3 и т. 4 от ЗЕ определят, че на регулиране от Комисията подлежат цените, по които производителите продават топлинна енергия на топлопреносното предприятие и на пряко присъединени клиенти и по които топлопреносното предприятие продава топлинна енергия на клиенти. Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗЕ

Комисията определя преференциални цени за продажба на електрическа енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия. Преференциалната цена на електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централите с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия се определя по начина, посочен в ал. 3 на чл. 33 от ЗЕ, а именно на база индивидуалните разходи за производство и добавка, определена от Комисията по групи производители и по критерии съгласно чл. 24, ал. 1 и ал. 2 от НРЦЕЕ. Решение № Ц-28/01.07.2020 г. е прието при наличието на кворум с изискуемото мнозинство, от състав на комисията, който съответства на изискванията на закона, подписано е, поради което, съдът намира, че същото е издадено от компетентен орган.

Решението е издадено и при спазване на изискването за форма, установено в разпоредбата на чл. 59 АПК. Оспореният административен акт съдържа подробни мотиви, като са посочени фактическите и правни основания за издаването му. Доколкото правомощията на КЕВР да регулира цените са обусловени от предложението и данните, предоставени от енергийните предприятия, административният орган следва да изложи мотиви за това приема ли за обосновани предложените цени, образувани ли са те с оглед изискванията на приложимите нормативни разпоредби и въз основа на кои ценообразуващи елементи, съответно да обоснове защо и по какъв начин определя различен от предложения размер на цените. В обстоятелствената част на решението са изложени достатъчно съображения в тази посока, позволяващи да се направи както извод за конкретните мотиви, от които органът се е ръководил при вземането на решението, така и да се извърши преценка за законосъобразност на акта.

Не се констатират и съществени нарушения на административно-производствените правила при постановяването на оспорения акт, не е ограничено правото на заинтересованите лица да изразят своите становища, включително и да представят необходими доказателства, което право е надлежно упражнено от жалбоподателя в административното производство. Комисията след представяне на заявлението за утвърждаване на цени на закрито заседание е приела доклад на работната група, назначена за проучване на преписката. Проведено е открито заседание за обсъждане на приетия доклад. На закрито заседание регулаторният орган е приел проект на решение по заявлението, който е подложен на обществено обсъждане. Общественото обсъждане е проведено съгласно изискванията на чл. 14 от ЗЕ – за участие са поканени държавни органи, ведомства, организации, енергийни предприятия, граждани и търговски дружества. Решението на регулаторния орган е взето при извършена преценка на заявленията и обсъждане на становищата на заинтересованите лица на закрито заседание на комисията, след което е публикувано. Въз основа на извършената проверка за законосъобразност по това основание, настоящата съдебна инстанция прави извод за липсата на съществени процесуални нарушения, обосноваващи отмяна на акта на основание чл. 146, т. 3 от АПК.

Решението в оспорената му част е постановено при противоречие с материалния закон.

При изпълнение на правомощията си за ценово регулиране Комисията се ръководи от принципите по чл. 23, чл. 24 и чл. 31 ЗЕ. В чл. 23, т. 4 от ЗЕ е регламентирано правомощието на комисията да осигурява баланс между

интересите на енергийните дружества и клиентите. Ето защо правомощията на КЕВР предполагат оценка и анализ на предоставената информация с оглед на нейната точност и икономическа обоснованост, поради и което комисията няма задължение да приеме еднозначно предложенията на енергийните предприятия. Друг принцип, от който се ръководи комисията при изпълнение на регулаторните си правомощия, е осигуряването на равнопоставеност между отделните категории енергийни предприятия и видовете клиенти (чл. 23, т. 5 от ЗЕ). Изпълнявайки това свое законово задължение и в съответствие с принципа на чл. 8, ал. 2 от АПК, че в пределите на оперативната самостоятелност при еднакви условия сходните случаи се третират еднакво, КЕВР следва да прилага към всички дружества, адресати на процесното решение, общ подход при определяне на цените на електрическа и топлинна енергия и общи принципни положения относно извършените допълнително корекции, но съобразно специфичните особености на дружеството. В чл. 31 ЗЕ се изисква цените да са недискриминационни, основани на обективни критерии и определени по прозрачен начин, да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала и да възстановяват икономически обосноваваните разходи за дейността им, включително разходите за: управление, експлоатация и поддръжка на енергийните обекти; поддържане на резервни и регулиращи мощности, необходими за надеждно снабдяване на клиентите; доставка и поддържане на резервите от горива; ремонти; амортизации; съхраняване и преработка на отработено ядрено гориво и радиоактивни отпадъци, извеждане на ядрени съоръжения от експлоатация и ядрена безопасност; балансиране на електроенергийната система.

Съдът намира за основателно направеното възражение на незаконосъобразност на корекцията по намаляване на **нормата на възвръщаемост на привлечения капитал**.

Съгласно чл. 31, т. 4 ЗЕ цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитал.

Нормата на възвръщаемост на привлечения капитал е коригирана от 8,84% на 3,24% в съответствие с т. 41 от „Указания“ НВ - пределна пазарна цена на привлечения капитал към 31.12.2019 г., по данни на БНБ, и т. 3 от общия подход.

Възражението на дружеството относно корекцията на норма на възвръщаемост на капитала не е прието от КЕВР. Комисията се е мотивирала, че като регулаторен орган има право да определя пределни

нива на определени разходи, с оглед оптимизиране на ценовите нива. В тази връзка е счела за необходимо да бъде извършена корекция на лихвата по взетите от дружеството кредити. По този начин за дружеството ще бъде необходимо да предоговори със съответните си кредитори лихвените нива на взетите кредити, в съответствие с пазарните. По тези съображения среднопретеглената лихва е в размер на 3,24%. Нормата на възвръщаемост на собствения капитал е намалена на 5% за всички дружества при отчитане на изискванията на чл. 23, т. 4 от ЗЕ, както и специфичните условия на работа на топлофикационните дружества и ценовата еластичност на търсенето на предлаганите услуги. За определяне нормата на възвръщаемост, Комисията е отчела финансовите и икономически условия в страната, безрисковата доходност, специфичния риск на дружествата от сектора, както и сравнения с други с подобен риск, достъп до финансиране, алтернативна цена на капитала и специфичните условия на регулиране на дружествата. С обжалвания административен акт Комисията утвърждава норма на възвръщаемост на привлечения капитал на база на статистически данни на БНБ към 31.12.2019 г. Съдът намира, че не е икономически обосновано статистическите данни за лихвените нива към края на 2019г. да се прилагат към кредити, привлечени от топлофикационното дружество в предходен регулаторен период при положение, че дружеството няма нито задължението, нито възможността да предоговаря или рефинансира кредитите си ежегодно. Това противоречи и на един от основните принципи заложен в чл. 31, т. 4 от ЗЕ, а именно: цените да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитала. Този извод се споделя изцяло и от приетото по делото заключение на вещото лице – икономист : „директното прилагане като пазарно ограничение на лихвите по кредити за нефинансови предприятия към края на последната календарна година, без анализ и прилагане на корекции, вещото лице – икономист счита за необосновано от икономическа гледна точка. Непризнаването на договорената цена на привлечения капитал води до невъзстановяване на разходите за лихви на съответното дружество в пълен размер от относимата за тях норма на възвръщаемост на привлечения капитал, която разлика трябва да се покрие от възвръщаемостта на собствения капитал.“ (стр.29 от заключението). В изпълнение на регулаторните си правомощия, Комисията има право да определя пределни нива на определени разходи, с оглед оптимизиране на ценовите нива. Комисията следва да създава пазарна среда, в която да приближава поведението на естествените монополисти до пазарното такова. В случая Комисията задължава жалбоподателя да предоговори със съответните си кредитори

лихвените нива на взетите кредити, в съответствие е пазарните, като е определена среднопретеглената лихва в размер на 3,24%. Регулаторният орган е поставил пазарни ограничения на договарянето на привлечен капитал, но не на база на относимите към момента на привличане на капитала лихвени нива, а въз основа на лихвените нива за последната година. Поставянето на целева норма на възвращаемост би било стимул регулираните предприятия да се стремят да договарят цена на заемния капитал не по-висока от текущите пазарни нива, но само ако се поставя на база на статистически данни към момента на сключване на договорите за кредитиране. Включването в цените на норма на възвръщаемост на привлечения капитал под приложимия среднопретеглен за жалбоподателя размер по силата на действащи и обвързващи го договори за кредит би довело до намаляване на неговата възвращаемост, като разликата се покрива за негова сметка. Това е в противоречие на предвидения в чл. 31, т. 4 ЗЕ принцип на регулиране, според който цените на енергийните предприятия трябва да осигуряват икономически обоснована норма на възвръщаемост на капитал.

Както вече нееднократно по повод по решенията за утвърждаване на цени на топлинна енергия от КЕВР за предишни ценови периоди, Върховен административен съд се е произнесъл следното: „регулаторният орган е поставил пазарни ограничения на договарянето на привлечен капитал, въз основа на последната година, както и че не е икономически обосновано КЕВР да намалява всяка година нормата на възвращаемост на база на промяната в лихвените нива за текущата година, тъй като енергийните предприятия нямат задължение да предоговарят сключени от тях договори с банки или финансови институции всяка година.“ (Решение № 13749/09.11.2018г. по адм.д. № 6231/2018г. на ВАС, Решение № 15422/11.12.2018г. по адм.д. № 3138/2018г. по адм. д. № 8187/2018г. на ВАС, Решение № 430/11.01.2019г. по адм.д. № 4876/2018г. на ВАС, Решение № 16269/27.12.2018г. по адм.д. № 2292/2018г. на ВАС, Решение № 4741/01.04.2019г. по адм.д. № 9269/2018г. на ВАС.)

Основателно е възражението на жалбоподателя по отношение на **разходите за амортизации и за ремонти.**

По отношение на **разходите за амортизации**

В справка № 1 „Разходи“ са извършени следните корекции на разходите за амортизации в преноса на топлинна енергия - коригирани са от 109 хил. лв. на 49 хил. лв. или с 60 хил. лв., в съответствие с отчетната стойност на активите в преноса, съгласно справка № 2 „РБА“ и съответната амортизационна норма при 35 г. срок за амортизация и в съответствие с т. 1.1 от общия подход.

Възражението на дружеството относно корекцията на разходи за амортизации в преноса не е прието със следните мотиви: Значимата част от активите в преноса са топлопроводите, шибри и друга спирателна арматура, камери, компенсатори и други активи със значителен експлоатационен ресурс. Нормата за амортизационни отчисления за регулаторни цели от 35 години е средна стойност за всички активи. Прилагането на линеен метод на амортизация не е достатъчно, за да се приеме, че дружеството е спазило всички изисквания относно прогнозирането на разходите. Следва да се има предвид, че при възприемане на специфичния подход, избран в счетоводната политика на всяко отделно регулирано дружество, предприятията и техните клиенти няма да бъдат третирани равнопоставено, което е императивно изискване на чл. 23, т. 5 от ЗЕ. В тази връзка и доколкото техническите и експлоатационните характеристики на енергийните обекти за пренос на топлинна енергия на всички регулирани дружества са служебно известни на регулаторния орган, **е извършена обобщена оценка на техния полезен живот, като е прието за целесъобразно** за регулаторни цели да се приемат единни амортизационни квоти за активите в преноса на топлинна енергия. НРЦТЕ и НРЦЕЕ не съдържат изисквания относно начина на групиране на активите при определяне на амортизационните квоти, поради което активите са групирани съобразно регулираните дейности, за които на дружествата се утвърждават цени, а именно – активи в производството и активи в преноса. Разпоредбите на данъчното законодателство са неприложими при определяне на цени, които подлежат на регулиране по реда на ЗЕ, видно от разпоредбите на чл. 9, ал. 6 от НРЦТЕ, чл. 14, ал. 4 от НРЦЕЕ, а също и т. 31 от Указания - НВ, които изискват разходите за амортизации да се изчисляват на основата на обосноваван от дружеството и признат от Комисията технически и икономически полезен живот на активите чрез прилагане на линеен метод на амортизация.

Съдът намира, че Комисията е извършила незаконосъобразно намаление на разходите за амортизации, в нарушение на чл.31, т.2, б.“г“ от ЗЕ, чл.9, ал.6 от НРЦТЕ. Прогнозната сума за разходи за амортизации в заявлението на [фирма] е съобразена изцяло със счетоводната политика на дружеството и тяхното признаване от данъчна гледна точка. Амортизациите са изчислени на база определените срокове на амортизиране и текущите отчетни разходи, поради което корекцията им с 60 хил. лв. в обжалваното решение е незаконосъобразна. Определеният от Комисията срок от 35 години противоречи на счетоводната политика и не отразява полезния срок на живот на различните съоръжения. Процесът на

регулиране изисква, освен точно и обективно отразяване в цените на необходимите и доказани от дружеството разходи, така и осигуряване баланс на интересите на дружеството и крайните клиенти на енергията. При относително ниски цени на горивата, респективно на енергията, регулаторът е склонен да приеме по-големи амортизационни и ремонтни разходи в топлопреносната мрежа, с оглед нейното възстановяване и ремонт. При рязко нарастване на цените, с оглед защита на интересите на клиентите, регулаторната практика е значително по-рестриктивна. Съгласно чл.9, ал.6 от Наредба № 5 от 23.01.2014 г. за регулиране на цените на топлинната енергия, чл.14, ал.4 от Наредба № 1 от 14.03.2017г. за регулиране на цените на електрическата енергия, а също и т.31 от Указания – НВ, 2018 разходите за амортизации се изчисляват на основата на обосноваване от дружеството и признат от комисията технически и икономически полезен живот на активите чрез прилагане на линеен метод на амортизация. Няма данни как Комисията е достигнала до приетия полезен живот на активите от 35 години, при положение че за предходни регулаторни периоди този срок е бил определен от КЕВР на 25 години. Заключение на експерта – икономист в приетата по делото СКТИЕ е, че не е икономически обосноваван подхода на КЕВР за приемане на осреднен полезен живот на всички активи в производството, съответно и на преноса, без преценка на активите по групи и съобразяване на техния технически и икономически полезен живот, дадено подробно по пункт В.П.І от СКТИЕ (стр.21 от приетата по делото експертиза).

Намаляването на нивото на разходите за амортизации на дружеството в противоречие с мотивирания от самата Комисията общ подход, е пример за несъразмерност при упражняване на оперативната самостоятелност в нарушение на чл. 6 АПК. Въпреки предоставената от закона оперативна самостоятелност, липсата на анализ и обосновка от страна на административния орган, обосновава извод незаконосъобразност на акта.

По отношение на **разходите за ремонти**

В справка № 1 „Разходи“ са извършени следните корекции на **разходите за ремонт** - коригирани са от 175 хил. лв. на 75 хил. лв. или със 100 хил. лв., до нивото на отчетената стойност през 2019 г., завишена допълнително с 50% поради липса на финансови и организационни възможности на дружеството за извършване на ремонтни дейности значително над отчетената стойност през 2019 г. и в съответствие с т. 1.2 от общия подход.

Писменото възражение на дружеството при документална обосноваване на разходите за ремонти е оставено без уважение с аргумента, че Комисията е коригирала стойността на разходите за ремонт не до

отчетената стойност през базисната година, а с 50% над нея, в съответствие с общия подход по т. 1.2.

Съдът намира, че необосновано разходите за ремонт на [фирма] са намалени от Комисията със 100 хил. лв. от планираните 175 хил. лв. до 75 хил. лв., без да бъдат изложени мотиви на каква база е извършено то.

Разходите за ремонти са условно-постоянни, тъй като не се променят при промяна в количествата топлинна и електрическа енергия. Дружеството е представило подробна обосновка към заявлението за заявените разходи за ремонт по позиции и пера. Приетата по делото СКТИЕ установява, че от обжалваното Решение Ц-28 от 01.07.2020 г. на Комисията по никакъв начин не става ясно кои ремонтни дейности не са признати. „Допълнително следва да се обърне внимание на направената констатация от страна на Комисията – „разходите за ремонт са коригирани до нивото на отчетената стойност през 2019г., завишена допълнително с 50 % поради липса на финансови и организационни възможности на дружеството за извършване на ремонтни дейности значително над отчетената стойност през 2019г. и в съответствие с т.1.2 от общия подход“. Обслужванията и ремонтната поддръжка са технически необходими с цел гарантиране на нормалната експлоатация на енергийните съоръжения и поддържане на заложения проектен ресурс. Техническите обслужвания целят възстановяване и гарантиране на производствения капацитет на енергийните съоръжения. Производствената програма на Дружеството е планирана в съответствие с техническо обслужване и ремонти на съоръженията и комуникациите в електрическите централи и мрежи, респективно се явява технически обоснована.

Съгласно СКТИЕ непризнаването на разходите за ремонти в заявления размер води до значително влошаване на финансовото състояние на лицензианта, тъй като същият е длъжен с цел спазване на лицензионните си задължения да финансира изпълнението на аварийни ремонти, като за същите няма възвръщаемост (стр. 23 от приетата по делото експертиза).

Непълното възстановяване на разходи се отразява в намаление на утвърдената възвръщаемост, тъй като частта от разходи, които енергийното предприятие следва да извърши за осъществяване на лицензионната дейност, но не са признати от КЕВР и включени в утвърдените цени, се покриват за сметка на възвръщаемостта на капитала, което е в противоречие на предвидения в чл. 31, т.2 ЗЕ принцип на регулиране, според който цените на енергийните предприятия следва да възстановяват икономически обоснованите разходи за дейността им, в т.ч. и разходите за ремонти.

Макар Комисията да не е задължена да приеме предложението за цени на дружеството, то при упражняване на регулаторното ѝ правомощие е задължена да изложи подробен анализ и ясни изчисления досежно ценообразувания елемент по условно-постоянните разходи за ремонти, което не е сторено в нарушение на чл.35 от АПК. (в този смисъл Решение № 16269/27.12.2018г. по адм.д. № 2292/2018г. на ВАС). Нещо повече – и вещите лица в експертната констатират, че не става ясно и по какъв начин Комисията е определила липсата на организационни възможности на Дружеството за изпълнение на планираните ремонти.

Намалението на тези разходи води до ограничаване на възможностите за осигуряване на необходимия финансов и организационен ресурс за дейността на предприятието. Невъзможността да бъдат осигурени необходимите средства ще доведе до проблеми в състоянието на съоръженията и прекъсвания на технологичния процес на централата. Това от своя страна ще доведе до затруднения при изпълнение на задълженията, прекъсвания в производството и доставката на топлинна енергия към клиентите.

Непризнаването на присъщо-необходими разходи и невключването им в цените във всеки случай се отразява в непълно възстановяване на икономически обосноващите разходи, което рефлектира в намаление на утвърдената възвращаемост. Нещо повече, видно от установеното по делото, са нарушени принципите за съразмерност и равнопоставеност в административното производство, закрепени освен в чл. 6 и чл. 8 АПК, но и в специалния закон - чл. 23, т. 5 ЗЕ за осигуряване на равнопоставеност между енергийните предприятия.

Съдът намира за основателно и възражението на жалбоподателя, че е допуснато противоречие с материалния закон относно корекция на присъщите разходи за осъществяване на лицензионната му дейност–
разходи за заплати и възнаграждения.

КЕВР е коригирала разходите за заплати и възнаграждения с 15 хил. лева в съответствие с т. 1.3 от общия подход. Допуснато е увеличение с 8,9% в сравнение с отчетените стойности през 2019г., колкото е увеличението на минималната работна заплата от 01.01.2020 г.

В предоставената Обосновка на планираните разходи от Дружеството, представляваща неразделна част от документацията за утвърждаване на цени на топлинна и електрическа енергия за новия регулаторен период, Дружеството е посочило, че повишаването на разходите за Заплати и възнаграждения се дължи от една страна на увеличението на минималната работна заплата считано от 01.01.2020 г. и свързаните с това допълнителни плащания на база договорени основни заплати, а от друга

— с увеличение на работните заплати на ключови длъжности, станало факт считано от м. февруари 2020г., с цел обезпечаване на човешкия капитал. Същевременно, задържането на нивото на възнагражденията е предпоставка за невъзможност за задържане и/или привличане на специалисти за съответните работни позиции. Допълнително, съгласно данни на НСИ, средната работна заплата в Дружеството изостава, както спрямо средната заплата в областта, така и спрямо средната заплата в сектора. Този факт е потвърден и от приетото по делото заключение на вещите лица на стр.23. В тази връзка е недопустимо планираният ръст на фонд работна заплата да се ограничава от Комисията до размера процентното увеличение на минималната работна заплата. Дружеството изпитва постоянни затруднения в намирането и задържането на персонал. Основната причина за това е невъзможността за предоставяне на адекватно трудовото възнаграждение, съответстващо на условията на работа и изискванията към кандидатите. Нещо повече - средната заплата в Дружеството е значително под размера на средната заплата в сектор „Енергетика“ (вж. приетата експертиза на СКТИЕ). През 2019г. от Дружеството са напуснали 14 служители. Чрез предвиденото увеличение на разходите за заплати и възнаграждения и свързаните с тях осигурителни вноски, Дружеството цели да постигне адекватно на вложения труд възнаграждение за персонала и да предизвика интерес от страна на потенциални кандидати за работа. Чрез увеличението на разходите за труд да се стимулира подобряване работата от страна на работниците в Дружеството.

За илюстрация поисканото от Дружеството увеличение на разходите за възнаграждения спрямо базисната 2019г. с 12% означава нарастване на средната заплата от 862 лева на 965 лева, което е по –малко от половината от средната заплата на национално ниво в дейност „Производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива“ за 2019г. (според НСИ – 2 043 лева). Допуснатото от Комисията увеличение в размер на 8,9%, обвързано с отчетеното увеличение на минималната работна заплата от 01.01.2020г. не е достатъчно за да покрие планираните разходи за заплати за предстоящия регулаторен период. Комисията е коригирала заявените разходи за заплати и възнаграждения в рамките на установеното в т.нар. общ подход увеличение от 8,9 %, като по този начин е поставила [фирма] в неравнопоставено положение в противоречие с принципа за равнопоставеност в административното производство, закрепен в чл. 8 АПК, но и в специалния закон – чл. 23, т. 5 ЗЕ за осигуряване на равнопоставеност между енергийните предприятия. Еднаквото третиране изисква не прилагането на един и същ процент

увеличение спрямо всички дружества от сектор „Топлоенергетика“, както е прието с т.нар. общ подход в мотивите на Решението. Напротив, за да бъде спазен принципът за равенство следва да се изравнят заплатите до средните за сектора, което означава различен процент в зависимост от спецификите на всяко дружество, за да се достигне средното ниво в отрасъла съгласно данните на НСИ. Тези огромни разлики между средната заплата в сектора и тази предлагана в топлофикационното дружество, изключително затрудняват последното да се намира и съответно задържа персонал. В този смисъл решението на КЕВР е незаконосъобразно и подлежи на отмяна в тази му част.

Изложените по-горе доводи важат и за извършената от КЕВР корекция на обосноваването от жалбоподателя **разходи за осигуровки и социалните разходи**. Последните са функция от разходите за заплати и възнаграждения. Намаляването им е пряко обвързано с непризнаване на планираното увеличение на възнаграждения, аргументи срещу което са посочени по-горе. Ето защо съдът намира, че необосновано разходите за осигуровки и социалните разходи са коригирани от 111 хил. лева на 109 хил. лева, или с 2 хил. лева, в съответствие с т. 1.3 от общия подход. Допуснато е увеличение от Комисията, съобразено със съотношението към разходите за заплати и възнаграждения, начислени в дружеството.

В обжалваното Решение Комисията е направила корекция на планираните **разходи за материали за текущо поддържане** с 56 хил.лв. От направената корекция не става ясно кои разходи за материали за текущо поддържане са коригирани и защо, видно и от заключението на СКТИЕ, прието по делото. В същото време Дружеството подробно е описало, че увеличението спрямо отчетената стойност се дължи на промяна в броя и стойността на планираните технически обслужвания на Инсталацията за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, произведена и доставена от Г.. Непризнаването на присъщи разходи за текущо обслужване на ключово съоръжение водят до намаляване цените на топлинната и електрическа енергия и съответно до невъзможност Дружеството да отдели финансов ресурс за извършването им или с цел обезпечаване на лицензионните си задължения да финансира въпросните технически обслужвания като същите няма да бъдат възвърнати през определените от Комисията цени.(стр. 25 от експертизата). Експертите в приетото по делото заключение сочат, че разходите за материали са икономически обосновани, когато са присъщо-необходими и са подробно аргументирани по видове и стойности. В практиката си ВАС приема, че съдебният контрол за законосъобразност на решенията на КЕВР, с които се утвърждават цени, следва да се разпростре и върху икономическата

обоснованост на разходите, тъй като по този начин ще бъде осъществен правораздавателен контрол както върху прилагането на цитираните основни принципи, заложи в ЗЕ, така и на принципа за съразмерност, залегнал в АПК от страна на административния орган. (Решение № 5662/05.05.2017г. по адм.д. № 8388/2016г. на ВАС).

В справките към заявлението за утвърждаване на цени [фирма] е посочило количество продадена електрическа енергия за периода 01.07.2020 г.-30.06.2021 г. в размер на 15 000 MWh. В решението на КЕВР, без да е посочен аргумент, количеството е коригирано на 15 237 MWh, т.е. налице е увеличение с 237 MWh. Същевременно направеното увеличение по никакъв начин не води до увеличение на планирания разход за природен газ и съответно на размера на променливите разходи, които се изчисляват за производството на планираното количество от 16500 MWh. Така направената корекция се характеризира с намаление на необходимите приходи с приблизително 45 хил. лева $\{(15\ 237-15\ 000)*190,10\}$. Както подчертава и вещото лице в приетата по делото експертиза „В Решение № Ц-28/01.07.2020г. не е включен конкретен анализ на увеличението на количествата електрическа енергия за продажба, като по повод неприемане на възражението на дружеството е посочено, че са коригирани собствените нужди от електрическа енергия, в съответствие с постигнатата стойност през базисната година.“ Като не е изложила собствени мотиви, КЕВР е постановила незаконосъобразно решение.

В обжалваното решение на КЕВР, както е посочило и вещото лице на стр. 32 от експертизата, приета по делото, се установява и разлика между разходите за природен газ, които се изчисляват на база планираните и заявени от [фирма] количества гориво природен газ и одобрената от КЕВР цена на природния газ, и утвърдените и включени в цените разходи за гориво – природен газ, поради намалението на количеството природен газ за парната и водогрейната част на централата. Липсата на мотиви от страна на Комисията, Дружеството е изтъкнало във възраженията си, съответно към Доклада на работната група и проекта на Решението. Мотиви липсват и в самото Решение на КЕВР от 01.07.2020г., което се явява незаконосъобразно като постановено в нарушение на чл. 21, ал.1 ЗЕ Предвид изложеното, съдът намира, че Решение № Ц-28/ 01.07.2020г. на КЕВР в обжалваната му част по точка 8, с което са утвърдени цени на жалбоподателя, е незаконосъобразно поради нарушение на материалноправните разпоредби и поради това подлежи на отмяна на основание чл. 146, т. 4 АПК. Съдът следва да върне преписката на КЕВР за ново произнасяне в едномесечен срок, считано от влизане на

решението в сила и съгласно дадените в мотивите на настоящето решение задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

При този изход на спора, въз основа на направено искане и представени доказателства за реалност на разноските, в полза на жалбоподателя на основание чл. 143, ал. 1 от АПК следва да бъдат присъдени деловодните разноски в общ размер на 3922 лева, в т.ч. държавна такса 50 лева, депозити за вещи лица 2722 лева и адвокатско възнаграждение в размер на 1150 лева. Съдът намира за неоснователно направеното възражение от страна на процесуалния представител на КЕВР за прекомерност на адвокатското възнаграждение от 1150 лева, тъй като същото не надвишава трикратния размер за минимално адвокатско възнаграждение за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2 съгласно чл.8, ал.3 от Наредбата за минималните размери на адвокатските възнаграждения , което е 500 лв. В същото време, делото се отличава с правна и фактическа сложност, проведени са няколко съдебни заседания.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София - град, III отделение, 55 състав,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение № Ц-28/ 01.07.2020г. на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), в частта по т. 8, с която по отношение на [фирма], представлявано от изпълнителният директор М. Н. К. се утвърждават пределни цени на топлинната енергия и преференциални цени и премии за електрическата енергия, произведена по високоефективен комбиниран начин от централи с комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, при прилагане на метода на ценово регулиране „норма на възвръщаемост на капитала” за ценови период от 01.07.2020г. до 30.06.2021г.

ВРЪЩА преписката на Комисията за енергийно и водно регулиране за ново произнасяне в едномесечен срок, считано от влизане на решението в сила, съобразно дадените указания по тълкуването и прилагането на закона.

ОСЪЖДА Комисията за енергийно и водно регулиране да плати на [фирма] с ЕИК[ЕИК] , със седалище и адрес на управление [населено място] -7200, Индустриална зона, [улица], представлявано от М. Н. К.– Изпълнителен директор чрез адв. Б. Д. – САК , деловодни разноски в размер на 3922 /три хиляди деветстотин двадесет и два / лева.

РЕШЕНИЕТО може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ :