

РЕШЕНИЕ

№ 4695

гр. София, 13.07.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 70 състав,
в публично заседание на 13.04.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Радина Карамфилова-Десподска

при участието на секретаря Илияна Тодорова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **542** по описа за **2018** 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 протест, подаден от К. А. - прокурор в отдел „Надзор за законност“ при Върховна административна прокуратура срещу Решение № Ц-34 от 15.12.2017 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), в частта му по т. 1 с която са утвърдени цени на водоснабдителни и канализационни услуги, без ДДС, считано от 01.01.2018 г., предоставяни от [фирма].

В протеста се излагат подробни съображения за незаконосъобразност на атакуваното решение, като постановено при допуснати съществени процесуални нарушения на административнопроизводствените правила, в нарушение на материалния закон и постановено при несъответствие с целта на закона. Изложени са доводи, че не е спазена процедурата предвидена в чл. 14 от ЗЕ за обществено обсъждане на акта, независимо от факта, че същият не е от категорията на общите административни актове, но предвид обществено-значимият интерес такова обсъждане било задължително. Излагат се съображения, че макар и да е предвидено приемането на оспорения акт служебно от КЕВР, по реда и по формулата, предвидена в чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ, по реда на чл. 29 от НРЦВКУ, при метод на регулация „горна граница на цените“, компонента И /инфлация/, предполага включването на инфлация, която влияе върху разходите на ВиК оператора, а не механичното използване на установения за страната измерител на инфлацията: Индекс на потребителските цени

/ИПЩ/, определян от НСИ, съгласно Закона за статистиката /З./.

Оспорва се и обосноваването на извършения анализ за „социална поносимост”, извършен по реда на чл. 29, ал. 3 от НРЦВКУ, за който анализ са ползвани данни от изследване „Статистика на доходите и условията на живот EU-S.” на НСИ, който според прокуратурата утежнява положението на потребителите. Отправеното до съда искане е за отмяна на решението на КЕВР, като незаконосъобразен, на основание чл. 146, т. 3, 4 и 5 от АПК, поради съществено нарушение на административнопроизводствените правила, материална незаконосъобразност и противоречие с целта на закона, във връзка с чл. 16, ал. 1 от АПК.

В хода на съдебното производство прокурор А. редовно призован, не се явява и не взема становище по същество на спора

Ответникът, Комисия за енергийно и водно регулиране, редовно призован, се представлява от юрк. И., оспорва протеста като неоснователен и моли същият да бъде отхвърлен. Подробни съображения относно незаконосъобразността на протеста са изложени в депозираните по делото писмени бележки. Претендира разноски.

Заинтересованата страна – [фирма], редовно призована, чрез процесуалният и представител адв. Г., изразява становище за неоснователност на протеста по доводи изложени в представени по делото писмени бележки. Претендира разноски по делото, съобразно представен списък на разноските по реда на чл. 80 от ГПК.

Софийска градска прокуратура в качеството си на контролираща страна, редовно уведомена, чрез прокурор Ю. изразява становище за основателност на протеста.

Административен съд София град, III отделение, 70 състав, като прецени събраните по делото доказателства, доводите и възраженията на страните, намира за установено от фактическа страна следното:

С протестираното Решение № Ц – 34 от 15.12.2017г., на основание чл. 6, ал. 1, т. 2, чл. 12 и чл. 10 от Закона за регулиране на водоснабдителните и канализационните услуги (ЗРВКУ), чл. 6, т. 2 и чл. 29 от Наредбата за регулиране на цените на водоснабдителните и канализационни услуги (НРЦВКУ), т. 51 и т. 52 от Указания за образуване на цените на водоснабдителните и канализационните услуги чрез метода „горна граница на цени“ за регулаторния период 2017-2021 г., приети с решение по Протокол № 76 от 19.04.2016 г., т. 3, поправени с решение по Протокол № 118 от 07.06.2016г., т. 8 (Указания НРЦВКУ) КЕВР е утвърдила, считано от 01.01.2018 г. цени без ДДС на водоснабдителните и канализационните услуги, предоставяни от 16 ВиК оператора, при прилагане на метода на ценово регулиране „горна граница на цени”. По т. 1, в която част решението се протестира в настоящото производство, то касае цените на водоснабдителните и канализационните (В и К) услуги, предоставяни от [фирма]

Административното производство е образувано в КЕВР във връзка с годишните изменения на цените на водоснабдителните и канализационните услуги по метода на ценово регулиране “горна граница на цени” за ВиК операторите с одобрени от КЕВР бизнес планове, утвърдени цени за 2017 г. и одобрени цени за 2018 - 2021 г.

С решение по Протокол № 76 от 19.04.2016 г., т. 3, поправени с решение по Протокол № 118 от 07.06.2016 г., т. 8, КЕВР е приела Указания за образуване на цените на водоснабдителните и канализационните услуги чрез метода „горна граница на цени“ за регулаторния период 2017 - 2021 г. (Указания НРЦВКУ). Според т. 51 от Указания НРЦВКУ, през регулаторния период 2017-2021 г. Комисията прилага метода “горна граница на цени”, при който утвърждава цени на ВиК услуги за първата година от

регулаторния период (2017 г.) и одобрява цени за следващите години (2018 г. – 2021 г.). Одобрените цени за всяка година от бизнес плана се изменят служебно от Комисията в съответствие с чл. 6, т. 2, във връзка с чл. 4 от НРЦВКУ.

С оглед изпълнение на правомощията на КЕВР е извършен анализ относно годишните изменения на цените по метода на ценово регулиране “горна граница на цени” за ВиК операторите с одобрени от КЕВР бизнес планове, утвърдени цени за 2017 г. и одобрени цени за 2018-2021 г. Резултатите от извършения анализ са отразени в доклад с вх. № В-Дк-140 от 27.11.2017 г., който е приет от КЕВР с решение по Протокол № 255 от 30.11.2017 г. и е публикуван на интернет - страницата на Комисията. В изпълнение на изискванията на чл. 13, ал. 5, т. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ) е проведено открито заседание на 07.12.2017 г.

За участие в откритото заседание са поканени представители на [фирма], [фирма], [населено място], [фирма], [фирма], [населено място], [фирма], [населено място], [фирма], [населено място], [фирма], [фирма], [фирма], [населено място], [фирма], [населено място], [фирма], [фирма], [фирма], [населено място], [фирма], [населено място] и [фирма], [населено място].

От заинтересовани лица са постъпили и писмени становища. Част от тях са взели участие и в проведеното открито заседание, на което е взето решение за насрочване на закрито заседание за вземане на решение относно изменение на одобрените цени на ВиК услуги за 2018 г.

На закрито заседание на 15.12.2017 г. КЕВР е утвърдила, считано от 01.01.2018 г. цени без ДДС на ВиК услугите, предоставяни от ВиК операторите. Решението е взето с 4 гласа „за“, от които един глас на член на КЕВР със стаж във ВиК сектора.

По делото като доказателство е приложено решение на КЕВР № БП-Ц-1 от 29.03.2017 г., с което са одобрени бизнес плана на [фирма] за регулаторния период 2017-2021 г. при прилагане на метод на ценово регулиране горна граница на цени. Това решение е било протестирано от Върховна административна прокуратура и с влязло в сила решение № 1895 от 20.03.2019 г. постановено по адм. дело № 4041 по описа на 2017 г. на АССГ, протеста е отхвърлен.

При така установената фактическа обстановка настоящият съдебен състав направи следните правни изводи:

По допустимостта:

Протестът е подаден от процесуално легитимиран орган, на основание чл. 16, ал. 1, т.1 и т. 3 от АПК, във вр. чл. 147, ал. 2 от АПК, в срока по чл. 149, ал. 4 от АПК, срещу административен акт, подлежащ на съдебен контрол, поради което е допустим за разглеждане.

Разгледан по същество се явява неоснователен.

Съгласно чл. 21, ал. 7 от ЗЕ правомощията на КЕВР за регулиране на дейностите в областта на водоснабдяването и канализацията се определят в ЗРВКУ. Решението е постановено от компетентен орган по смисъла на чл. 6, ал. 1, т. 1 и т. 2, във връзка с чл. 11, ал. 1, чл. 12 и чл. 14, ал. 1 от ЗРВКУ, в състав и мнозинство съгласно изискванията на чл. 13, ал. 2, т. 2 от Закона за енергетиката (ЗЕ) и след изпълнение на предвидената процедура.

Съгласно чл. 36, ал. 1, т. 2 от Правилника за дейността на КЕВР и на нейната администрация, Комисията приема решения с явно гласуване и с мнозинство повече от половината от общия брой членове или от членовете на съответния състав, от които поне един от членовете със стаж: в областта на водоснабдяването и канализацията при

упражняване правомощия на комисията във водоснабдяването и канализацията. Съгласно отразеното в протокола от проведеното на 15.12.2017 г., това изискване е спазено.

Съгласно разпоредбите на чл. 29 от НРЦВКУ одобрените цени за всяка година от бизнес плана се изменят служебно от Комисията, като измененията се извършват ежегодно с решение на Комисията, което се взема в закрито заседание преди началото на ценовия период, за който се отнасят.

Методологията за изменение на одобрените цени за 2018 г. е регламентирана в чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ и в т. 51 и 52 от Указания НРЦВКУ, съгласно които одобрените цени на ВиК услуги за 2018 г. се изменят чрез добавяне на инфлация и намаляване с коефициент Е за подобряване ефективността на дружеството (посочен изрично в решението за одобряване на бизнес план и за утвърждаване и одобряване на цени на ВиК услуги, обсъден преди вземането на решение на открито заседание с дружеството и на обществено обсъждане със заинтересованите лица).

Комисията извършва анализ на социалната поносимост на цената на ВиК услугите въз основа на актуална информация за доход на лице от домакинство за съответните области (информация за средно-месечен паричен доход на лице от домакинството по области за 2016 г. от изследване „Статистика на доходите и условията на живот EU-S.“ е предоставена от Националния статистически институт.

Нормите на раздел II „Годишни изменения на цените през регулаторния период“, глава четвърта „Процедурни правила“ на НРЦВКУ не уреждат специална процедура във връзка с приемането на решение от КЕВР за утвърждаване на цени при годишните изменения на одобрените цени през регулаторния период. В тази връзка Законът за енергетиката (ЗЕ) регламентира общите процедурни правила при приемане на решения от Комисията. Съгласно чл. 13, ал. 5, т. 2 от ЗЕ заседанията на Комисията са открити, когато се разглеждат заявления или искания, свързани с утвърждаване на цени. Предвид императивния характер на разпоредбата КЕВР е провела открито заседание, а решението съгл. чл. 13, ал. 7 е взето на закрито заседание на 15.12.2017 г.

Съгласно чл. 14, ал. 1 от ЗЕ Комисията провежда процедура за обществено обсъждане със заинтересованите лица при изготвянето на общи административни актове, предвидени в този закон и в ЗРВКУ, както и по други въпроси от обществена значимост за развитие на енергийния сектор и на ВиК сектора. Видно от текста на разпоредбата провеждането на обществено обсъждане е задължително само при приемането на общи административни актове, а в останалите случаи е необходимо да се извърши преценка относно обществената значимост.

Решенията за утвърждаване на цени на ВиК услугите за втората година от регулаторния период по своята същност са индивидуални административни актове, поради което не попадат сред актовете, за приемането на които се изисква задължително провеждане на обществено обсъждане. Както и самият ответник е посочил обществено обсъждане е проведено при приемането на бизнес плана на ВиК операторите. При приемане на процесното решение цените се изменят само въз основа на обективни обстоятелства - инфлация и коефициент Е за подобряване ефективността на дружеството. Посочените параметрите са по естеството си ясни, точни и извън преценката както на регулаторния орган, така и на заинтересованите лица, поради което е прието за необосновано и безпредметно провеждането на обществено обсъждане. Въпреки това, в процедурата по приемане на решението са участвали и заинтересовани страни /извън адресатите на акта/, вкл. и О. на РБ, които

са взели участие в проведеното открито заседание и/или са депозирали писмени становища, които са обсъдени от КЕВР в оспорваното решение. Същевременно информация за предстоящото утвърждаване на цени КЕВР е обявила на интернет страницата си, в частност изготвения доклад, поради което и е осигурена достатъчна публичност и прозрачност при приемане на процесното решение. Неоснователни са възраженията на ПРБ, че нормата била материалноправна, тъй като същата регламентира процедурата по приемане на решението, а и с оглед на гореизложеното, съдът намира, че същата не е нарушена.

По материалната законосъобразност на акта и съответствието му с целта на закона:

Чл. 29, ал. 1 от НРЦВКУ определя реда и процедурата за приемане на решението за изменение на цените ежегодно, на основание чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ, а нормите на чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ и т. 52 от Указанията към НРЦВКУ, са материалноправните норми, въз основа на които се извършва конкретното изменение за ценови период 2018 г., при установения за регулаторен период 2017-2021 г. метод на ценово регулиране „горна граница на цени”. По отношение на заинтересованата страна Софийска вода АД с Решение № БП-Ц-1 от 29.03.2017 г. на КЕВР, са утвърдени, считано от 01.10.2017 г., цени без ДДС на ВиК услуги за 2017 г. и са одобрени цени без ДДС на ВиК услуги за 2018-2021 г. С Решение № Ц-34 от 15.12.2017 г. на КЕВР, в оспорената част по т. 1, се определят цените за следващия ценови период- 2018 г. Цените се определят по формула, установена в т. 52 от Указанията, във вр. чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ, в която са определени и вида и характера на отделните елементи на формулата, като е указано изрично тяхното значение. Със същото решение, в оспорената му част, въз основа на изискването на чл. 29, ал. 3 от НРЦВКУ, е извършен и анализ на социалната поносимост на изменените цени за 2018 г.

Спорът по материалната законосъобразност на акта се свежда до това дали е приложен правилно материалния закон и в частност формулата по т. 52 от Указанията, във вр.чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ, по отношение на елемента от формулата „Инфлация” /И/ и периодът за който се прилага и по отношение на данните, използвани от КЕВР, при извършването на анализа за социална поносимост.

По отношение на данните, използвани от КЕВР, при извършването на анализа за социална поносимост:

Нормата на чл. 29, ал. 3 от НРЦВКУ, вменява задължение на КЕВР, при постановяване на Решение по чл. 29, ал. 1, във вр. чл. 6, т. 2 от НРЦВКУ, да извърши анализ на социалната поносимост на цените на ВиК услугите. В канкретния случай, в оспорената част по т. 13 от Решение № Ц-34 от 15.12.2017 г. на КЕВР, е прието, че цените на ВиК услугите за битови и приравнените към тях обществени, търговски и др. потребители са под нивото на социалната поносимост на цената на ВиК услуги. Прието е, че цените на ВиК услугите за битови и приравнените към тях обществени, търговски и др. потребители са под нивото на социалната поносимост на цената на ВиК услуги, въз основа на мотивите в обстоятелствената част на решението, където е посочено, че комплексна цена за битови и приравнени към тях потребители от 2,354 лв./м³ с ДДС, представляваща цена за утвърждаване след изменение 2018 г. е под социална поносимост на цените на ВиК услугите лв./м³ с ДДС, изчислена съгласно данни от НСИ за средномесечен разполагаем паричен доход на лице от домакинство за област С.-град за 2016 г. в размер на 984 лв.

Съгласно § 1. т. 4 от от ДР на ЗРВКУ, „социална поносимост на цената на ВиК услугите“ е налице в случаите, когато тяхната стойност, определена на база

минимално месечно потребление на вода за питейно-битови нужди от 2,8 куб.м на едно лице, не надхвърля 4 на сто от средния месечен доход на домакинство в съответния регион. В мотивите на оспореното решение е посочено, че КЕВР, използва статистическо изследване на НСИ „Статистика на доходите и условията на живот EU-S.“, а не изследване „Наблюдение на домакинските бюджети“, като приема, че изследването обхваща значително по-голяма извадка от изследване „Наблюдение на домакинските бюджети“, като се обхващат и всички монетарни и немонетарни показатели на жизненото равнище. Същото се извършва по единна методология в целия Европейски съюз и предоставя своевременни и съпоставими данни за разпределението на доходите и социалното включване в Европейската статистическа система за доходите, равнище и структура на бедността и социалната изолация. Изложено е, от КЕВР, че доколкото на основание чл. 10а, ал. 4 от ЗВ, политиката в отрасъла водоснабдяване и канализация, се провежда от министъра на регионалното развитие и благоустройството, при проведените работни срещи е взето предвид, че при извършването на анализ и оценка по ОП „Околна среда“, също се използват статистическите данни от изследване НСИ „Статистика на доходите и условията на живот EU-S.“.

КЕВР, има задължението да извърши анализ и да определи социалната поносимост на цените, за конкретен период /в случая за 2018г/, като при извършването на този анализ, действа в условията на оперативна самостоятелност. Законът не въвежда чрез императивни норми методология и ред за извършването на анализ за социалната поносимост. От тук следва, че при избора си за ползване на две различни алтернативни статистически изследвания на НСИ, в условията на оперативна самостоятелност, при извършването на анализа, административният орган има задължението да мотивира и обоснове конкретния си избор. Това е решение по целесъобразност и съдът, не извършва преценка по целесъобразност на решението. Доколкото, в конкретния случай, КЕВР, разполага с оперативна самостоятелност, мотивирало е избора си по целесъобразност с използването на конкретни данни от официално статистическо изследване на НСИ и е извършило анализ, съобразно легалната дефиниция за социална поносимост по § 1. т. 4 от от ДР на ЗРВКУ, не се констатират нарушения на материалния и процесуалния закон, които да водят до незаконосъобразност на акта, в оспорената му част, на това основание.

По отношение на елемента Инфлация, съдът намира следното:

Съгласно чл. 6, т. 2 НРЦВКУ при метод на ценово регулиране „горна граница на цени“, Комисията едновременно утвърждава цени на В и К оператора за първата година от регулаторния период и одобрява цени за следващите години от регулаторния период, които се изменят в края на ценовия период с инфлационен индекс, намален с коефициент Х. Комисията по реда на чл. 29 изменя одобрената цена за следващата година от бизнесплана на базата на актуална информация за инфлацията от влизането в сила на утвърдената цена за първия ценови период и коефициент Х. Бизнеспланът на [фирма] е одобрен с решение № БП-Ц-1/29.03.2017 г., с което са утвърдени цени на В и К услуги за регулаторния период 2017-2021 г., считано от 01.10.2017 г., поради което периодът за който е приложен инфлационен индекс е м. октомври-м. ноември 2017 г. Общият индекс на потребителски цени – месечна инфлация за посочения период е в размер на 1,550% по данни на Националния статистически институт. Това е процентът, с който са изменени, утвърдените с бизнесплана цени, намален с коефициент Х. В цитираната разпоредба е разписана формулата за изменение на цените, според която цената за годината от регулаторния период е равна на одобрената вече цена на В и К оператора за съответната година от бизнесплана и при прилагане на процента инфлация намален с коефициент Х. Т.е. Комисията изменя одобрени цени, а не изчислява

ценообразуващите елементи, които са утвърдени с бизнесплана и сред които попадат разходите на ВиК операторите. Ценообразуващите елементи и образуването на цените са разписани в Глава трета от НРЦВКУ, а процедурните правила в Глава четвърта, като при утвърждаването им по раздел I „Утвърждаване и одобряване на цени” Комисията изяснява ценообразуващите елементи, което обаче е отделна процедура от годишните изменения на цените през регулаторния период /раздел II/. При последната органът няма право да преизчислява ценообразуващите елементи, тъй като би попаднал в производство по раздел III „Преразглеждане на цените”, т.е. за годишните изменения няма нормативни правомощия да извършва оценка на вече одобрените с бизнесплана ценообразуващи елементи, като извършва анализ на ефекта от натрупаната инфлация върху отчетните разходи. Още повече, че КЕВР извършва анализ едва след представяне на годишните отчетни данни, които операторите следва да представят през април на следващата година /съгласно чл. 32, ал. 1 от Наредбата за регулиране на качеството на водоснабдителните и канализационните услуги/ и в случай, че са налице съответните обстоятелства, може да се стартира процедура по реда на раздел III от глава четвърта от НРЦВКУ за преразглеждане на цените на ВиК услугите. Съгласно чл. 29, ал. 5 НРЦВКУ, уреждащ реда за годишни изменения на одобрените цени на В и К услуги, решението влиза в сила от 1 януари на ценовия период, за който се отнася. В този смисъл Комисията взема решение за изменение на цените на ВиК услуги в края на текущата година и към този момент не разполага с отчетни данни за реалните разходи на ВиК операторите, респективно ефекта от инфлацията. При годишното изменение, цените за втората и следващите години от бизнесплана се изменят съгласно посочената в чл. 6, т. 2 НРЦВКУ формула, без да се преразглеждат утвърдените разходи /ценообразуващи елементи/. Още повече, че в т. 17.4 от утвърдените от КЕВР Указания за образуване на цените на В и К услуги чрез метода „горна граница на цени” за регулаторен период 2017-2021 г. изрично е разписано, че разходите за периода на бизнесплана се прогнозира в номинално изражение без инфлация, с оглед последващото изменение на цените съгласно изискването на чл. 6, т. 2 НРЦВКУ. Поради това съдът намира, че КЕВР е извършила анализ на влиянието на инфлацията върху разходите на оператора. Разходите са част от ценообразуващите елементи и при условие, че същите са без начислена инфлация при одобряване на бизнесплана, то при годишното изменение цените се определят с натрупана инфлация, намалена с коефициент за ефективност X. Целта на актуализацията е да се отчете общото увеличение/намаление на цените на стоките и услугите, като натрупаната инфлация се коригира с коефициента X, с който се разпределя общото нарастване на цените между доставчиците на регулирани услуги и потребителите. Всичко гореизложено обосновава извода на съда, че обжалваното решение на КЕВР е правилно и законосъобразно, постановено в съответствие с установените по казуса факти и при правилно приложение на действащата към момента нормативна уредба.

По разноските по делото:

На основание чл. 81 ГПК съдът следва да се произнесе по претенцията на страните за присъждане на разноски.

При този изход от процеса и на основание чл. 78, ал. 8 от ГПК във вр. с чл.144 от АПК в полза на ответника следва да се присъди 200 лв. юрисконсултско възнаграждение, изчислено съобразно чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, приета с ПМС № 4/06.01.2006 г., на основание чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ. На основание чл. 78, ал.1 от АПК в полза на заинтересованата страна Софийска вода АД направените по делото разноски за адвокатско възнаграждение в размер на 3285,79 лева.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд София-град,

III отделение, 70 състав

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ протест на К. А. - прокурор в отдел „Надзор за законност“ при Върховна административна прокуратура срещу Решение № Ц-34 от 15.12.2017 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР), в частта му по т. 1 с която са утвърдени цени на водоснабдителни и канализационни услуги, без ДДС, считано от 01.01.2018 г., предоставяни от [фирма].

ОСЪЖДА Прокуратура на Република България да заплати на Комисията за енергийно и водно регулиране, сумата от **200 /двеста/ лева**, представляваща юрисконсултско възнаграждение.

ОСЪЖДА Прокуратура на Република България да заплати на [фирма], ЕИК:[ЕИК], сумата от **3285,79 лева /три хиляди двеста осемдесет и пет лева и седемдесет и девет стотинки/** представляваща адвокатско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване от страните в 14-дневен срок от съобщаването му пред Върховния административен съд на Република България.

СЪДИЯ: