

РЕШЕНИЕ

№ 24621

гр. София, 18.06.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 75 състав, в публично заседание на 18.05.2026 г. в следния състав:

при участието на секретаря Наталия Дринова, като разгледа дело номер **11822** по описа за **2025** 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), вр. 13, ал. 9 от Закона за енергетиката (ЗЕ).
Образувано е по жалба на „ТЕЦ - Бобов дол“ АД, ЕИК[ЕИК], седалище и адрес на управление: област К., общ. Бобов дол, [населено място] село, представлявано от изпълнителния директор Ч. К. С., чрез упълномощен по реда на чл. 71, ал. 1, изр. второ от Закона за адвокатурата процесуален представител – адв. Н. Л. – САК с посочен съдебен адрес: [населено място], [улица], срещу Решение № Ц-33 от 16.10.2025 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране, с което по т. 1 се определя за периода 01.07.2019 г.– 30.06.2020 г. прогнозна месечна разполагаемост за производство на електрическа енергия на производителите, от които общественият доставчик да изкупува електрическа енергия, а по т. 2 Комисията отказва на „ТЕЦ - Бобов дол“ ЕАД да утвърди цена, по която да продава електрическа енергия на обществения доставчик.
Жалбоподателят оспорва акта с твърдение за неговата нищожност поради противоречието му с влязло в сила решение № 5685 от 31.05.2023 г. на Върховния административен съд (ВАС) по адм. дело № 11967/2022 г. Описва хронологията на постановените съдебни решения във връзка с оспорването на предходно издадено от КЕВР Решение № Ц-19 от 01.07.2019 г. Счита, че органът е приложил идентичен, незаконосъобразен подход, с което на практика не се е съобразил с дадените му от съда задължителни указания по прилагането на закона. Конкретните възражения са следните: процесното решение № Ц-33 от 2025 г., издадено след отмяната на Решение № Ц-19/01.07.2019 г. съдържа пълно тъждество в подхода и ценообразуващите елементи. Регулаторът отново определя

прогнозна пазарна цена от 89.00 лв./MWh, която съдът вече е обявил за незаконосъобразно занижена съобразно данни от БНЕБ и регионалните борси. По този начин регулаторът изкуствено създава разлика от над 10% спрямо себестойността на произведената от „ТЕЦ-Бобов дол“ енергия (126,45 лв./MWh). Това е използвано като основание за неопределяне на разполагаемост (квота) на дружеството за регулирания пазар. Според жалбоподателя подобен подход нарушава принципите на съразмерност и равенство, като го лишава от правото да участва на регулирания пазар. Изключването се основава на произволно избрани обстоятелства, а не на обективни пазарни данни. Оспорващият счита, че процедирането на Комисията е в противоречие със съдебното решение на ВАС, което съгласно чл. 177, ал. 2 АПК обуславя нищожност на новоиздадения административен акт. Отделно се оспорва придадената обратна сила на Решение № Ц-33 за периода 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. Сочи се, че съгласно правната доктрина и съдебната практика административните актове действат само занапред (*ex nunc*), освен ако законът изрично предвиди друго. В случая с решението от 2025 г. КЕВР урежда отношения за периода 2019–2020 г., като липсва законова норма, която да позволява на КЕВР да издава актове с обратна сила. При условията на евентуалност са изложени доводи и за незаконосъобразност на акта, вкл. поради нарушаване на принципите по чл. 6 и чл. 8 АПК. Жалбоподателят акцентира, че Комисията се позовава на неотнормирана заповед на министъра на енергетиката, с която се дава предимство на държавната „ТЕЦ Марица Изток 2“ АД. Регулаторът утвърждава квотата на държавното дружество при значително по-висока цена (надхвърляща прогнозната с над 52%), докато същевременно отказва това на „ТЕЦ-Бобов дол“ АД. Акцентира, че КЕВР е независим орган и въпросната заповед на министъра няма задължителен характер за регулатора при определяне на квоти – становище, което изрично е възприето в мотивите на съдебните инстанции при отмяната на Решение № Ц-19. В тази насока се твърди и нарушение на европейското право (чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС), извършено чрез създаване на неоправдано конкурентно предимство и предоставяне на нерегламентирана държавна помощ. В заключение се сочат и допуснати процесуални нарушения (чл. 35 АПК), пречещи правото на защита, вкл. за проверка на изчисленията на Комисията.

По тези изложени в жалбата доводи се иска от съда да обяви за нищожно издаденото от КЕВР Решение № Ц-33 от 16.10.2025 г. При условията на евентуалност се претендира отмяната му като незаконосъобразно и връщане на преписката на Комисията със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. Ц., който поддържа тезата за нищожност на акта и претендира разноски. Посочва, че по своя резултат Решение № Ц-33/16.10.2025 г. е идентично с отмененото Решение № Ц-19/01.07.2019 г. Разликата е в пълнотата на мотивите, които привидно целят изпълнение на съдебното решение, но в действителност изцяло му противоречат. В този смисъл се изтъква практиката на КЕВР, намерила израз и в оспорваното решение - чрез позоваване на предварителното изпълнение по чл. 13, ал. 9 ЗЕ, органът да издава едни и същи актове, които проявяват действие и увреждат адресите, докато не бъдат обявени за нищожни.

Ответникът - Комиси за енергийно и водно регулиране, се представлява от юрисконсулти Р. и М., които оспорват основателността на жалбата. Счита, че атакуваният административен акт изпълнява задължителните указания на съда, дадени при отмяната на предходното ценово решение. Изтъкват, че идентичността на използваните от КЕВР данни е логична, тъй като те отразяват вече настъпили, публично известни факти и проведени

търгове. Допълването на мотивите при повторното произнасяне не представлява процесуално нарушение, а напротив – прави акта по-добре обоснован. Посочват, че първоначалните прогнози на КЕВР се потвърждават изцяло от следващото развитие на пазара. Постигнатите впоследствие цени се оказват сходни или дори по-ниски от определената прогнозна пазарна цена за базов продукт. Направеният при повторното произнасяне анализ на фактическата обстановка не показва допускането на грешки от страна на регулатора. Обобщават, че възприетият консервативен подход и икономическите показатели закономерно сочат на определената от КЕВР прогнозната цена, при която жалбоподателят не отговаря на критериите за включване в квотите за регулиран пазар.

Допълнителни съображения за неоснователност на жалбата, респ. за валидност и законосъобразност на акта, са изложени в писмени бележки. Претендират се разноски.

Административен съд – София-град, III отделение, 75 състав, след като обсъди събраните по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност, приема за установено следното:

„ТЕЦ - Бобов дол“ АД притежава лицензия за производство на електрическа енергия. На 01.04.2019 г. дружеството е подало заявление с вх. № Е-14-33-5 по регистъра на КЕВР (л. 235-277) за утвърждаване на цени на електрическа енергия за предстоящия регулаторен период 01.07.2019 г. – 30.07.2020 г., предвид намерението му да участва на регулирания пазар, което от своя страна изисква да има определена квота за разполагаемост по реда и условията на действаща към този момент разпоредба на чл. 21, ал. 1, т. 21 ЗЕ. Нормата регламентира правомощие на КЕВР да определя прогнозна месечна разполагаемост за производство на електрическа енергия на производителите, от които общественият доставчик да изкупува електрическа енергия, както и количеството електрическа енергия, в съответствие с които общественият доставчик да сключва сделки с крайните снабдители. Изречение второ на същата разпоредба забранява на Комисията да определя разполагаемост на производители, чиято регулирана цена надхвърля с повече от 10 на сто прогнозираната пазарна цена за регулаторния период.

Във връзка с подаденото заявление, вкл. заявления от други производители на електрическа енергия („АЕЦ Козлодуй“ ЕАД, „НЕК“ ЕАД (чрез ВЕИ), „ТЕЦ Марица изток 2“ ЕАД), Комисията е изчислила прогнозна цена за периода 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. в размер на 89,00 лв./MWh. На „ТЕЦ Бобов дол“ ЕАД е утвърдена окончателна цена за електрическа енергия в размер на 126,45 лв./MWh (без ДДС), получена след извършени корекции на представените от дружеството показатели на променливите разходи и възвръщаемост. Тази цена надхвърля законовия праг по чл. 21, ал. 1, т. 1, изр. 2 ЗЕ, поради което „ТЕЦ Бобов дол“ ЕАД не е включен в квотите за регулирания пазар. Поради това и с т. 1.1. от издаденото от КЕВР Решение № Ц-19/01.07.2019 г. Комисията е определила за периода 01.07.2019 г. — 30.06.2020 г. прогнозна месечна разполагаемост за производство на електрическа енергия на производителите, от които общественият доставчик да изкупува електрическа енергия, като „ТЕЦ - Бобов дол“ АД не е включен в прогнозата. Със същото решение, в частта му по т. IV, КЕВР е отказала на „ТЕЦ - Бобов дол“ АД да утвърди цена, по която централата да продава електрическа енергия на обществения доставчик.

Горепосоченото решение е обжалвано от „ТЕЦ - Бобов дол“ АД и в двете му части.

По т.1.1 Решение № Ц-19 е отменено с Решение № 8371 от 23.12.2019 г., поправено с Решение № 449 от 22.01.2020 г. по адм. дело № 8725 от 2019 г. на Административен съд - София град (АССГ), 17 състав.

Решаващите мотиви на съда за отмяна се основават на извод за наличие на съществени нарушения на административнопроизводствените правила (чл. 35 АПК), както и неправилно приложение на материалния закон - чл. 37а от НРЦЕЕ. Съдът е приел, че Комисията е процедираа неправилно при определяне на прогнозната пазарна цена, тъй като определената от регулатора стойност от 89,00 лв./МВтч е изкуствено занижена вследствие на прилагането на консервативен подход и изцяло в противоречие с представените в самия административен акт пазарни данни, така и тези, установени от приетата съдебна експертиза. Според експертното заключение към момента на издаване на акта през (м. юни 2019 г.) цените на Българската независима енергийна борса са били около 107 лв./МВтч, а на референтната Румънска борса са достигнали стойност 120 лв./МВтч, като пренебрегването на тази ясна тенденция за покачване на борсовите цени е квалифицирано от съда като същностно нарушение на изискването за изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая. На следващото място, съдът е установил неправилно прилагане на правилото за 10-процентния праг по чл. 21, ал. 1, т. 21, изр. 2 ЗЕ, тъй като Комисията се е основала на погрешна и занижена пазарна цена, с което изцяло е опровергана преценката ѝ, че производствената цена на жалбоподателя от 126,45 лв./МВтч надхвърля пазара с повече от десет на сто. Констатиран са и нарушения на основните принципи на равнопоставеност, съразмерност и конкурентност, залегнали в АПК и ЗЕ, тъй като КЕВР немотивирано е изключила жалбоподателя от регулирания пазар, докато в това време е определила квота на друг производител с напълно сходен профил, чиято цена е била значително по-висока (135,30 лв./МВтч) и е надвишавала пазарната - с 12% (според експертизата) и с 52% според собствените мотиви на регулатора. В тази насока съдът е изразил съмнения за нарушаване на правото на ЕС по отношение на държавните помощи съгласно чл. 107 и чл. 108 от ДФЕС. Прието е също, че КЕВР неправилно се е позовала на заповед на министъра по енергетиката (№ Е-РД-16/14.06.2019 г.), тъй като Комисията е независим орган и въпросната заповед не представлява задължително за съобразяване становище или мнение на друг орган по смисъла на чл. 53 АПК.

При тези решаващи за отмяната изводи съдът в решението си е дал на КЕВР конкретни указания по тълкуването и прилагането на закона: да приложи стриктно разпоредбата на чл. 37а от НРЦЕЕ, като съобрази прогнозната пазарна цена за базов продукт с реални и публично достъпни борсови данни към юни 2019 г. на националната (БНЕБ) и регионалните борси, отразявайки доказаната тенденция за покачване на цените, а не да прилага необоснован „консервативен подход“ за изкуствено понижение; след като установи обективния размер на прогнозната пазарна цена да направи ново сравнение между нея и производствената цена на заявителя съгласно чл. 21, ал. 1, т. 21, изр. 2 ЗЕ. В случай, че цената на жалбоподателя попада в законовата праг от 10% отклонение, КЕВР действа в условията на обвързана компетентност и е необходимо да включи производителя на регулирания пазар, като определи конкретното количество разполагаемост за производителя, прилагайки действащата и неотменена Методика за определяне на достъпността за производство на електрическа енергия (приета от ДКЕВР с решение по протокол № 31/09.03.2009 г.).

Решението на АССГ е потвърдено от ВАС с решение № 5685 от 31.05.2023 г. по адм. дело № 11967/2022 г., който в мотивите си отхвърля тезата на КЕВР, че регулаторът в условия на оперативна самостоятелност може „по целесъобразност“ да избира подхода си и да преценява избирателно кои данни да изследва. Посочено е, че Комисията е длъжна да изследва всички налични данни, но не и да изключи част от тях, за да постигне

предварително определяне на стойности. Касационната инстанция е приела за безспорно доказано (включително чрез представените от КЕВР справки от Румънската борса с нива от 107 лв./МВтч), че определената цена от 89,00 лв./МВтч е изкуствено занижена спрямо реалните среднопретеглени нива на БНЕБ (95-98 лв./МВтч) и регионалните пазари (до 120 лв./МВтч). Потвърден е извода за нарушение на принципите на АПК и ЗЕ, както и за неотносимост на заповедта на министъра на енергетиката към изключителното правомощие на КЕВР по чл. 21, ал. 1, т. 21 ЗЕ.

По отношение на отказа на КЕВР, обективизиран в по т. IV от Решение № Ц-19 от 01.07.2019 г. (за утвърждаване на цена на „ТЕЦ - Бобов дол“ АД, по която централата да продава електрическа енергия на обществения доставчик), е било образувано отделно съдебно производство. Тази част от Решение № Ц-19 е отменено с Решение № 250 от 13.01.2020 г. по адм. дело № 8722/2019 г. на АССГ, 7 състав, оставено в сила с решение на Решение № 8534 от 21.08.2025 г. на ВАС по адм. д. № 11156/2023 г. Отмяната се основава на становището на съда, че определянето на месечна разполагаемост (квота за регулирания пазар) и утвърждаването на регулираната цена са взаимно свързани и обусловени въпроси. При действието на чл. 142, ал. 2 АПК и принципа ex tunc отмяната на отказа за квота, обуславя отмяна и на обусловения от него отказ за утвърждаване на цена.

С постановяване на решението на ВАС от 21.08.2025 г. по адм. дело № 11156/2023 г. въпросът за законосъобразността на Решение № Ц-19/01.07.2019 г. е окончателно разрешен.

След връщане на административната преписка председателят на КЕВР е издал Заповед № 3-Е-316/08.10.2025 г. /л. 142/, с която във връзка с посочените по-горе съдебни актове и на основание чл. 10, ал. 1, т. 2 от Правилника за дейността на Комисията, е сформирал и е определил състав на работна група, която да извърши проучване и анализ на подаденото от „ТЕЦ – Бобов дол“ АД на 01.04.2019 г. заявление вх. № Е-14-33-5 за утвърждаване на цени на електрическата енергия, считано от 01.07.2019 г.

На 13.10.2025 г. е представен Доклад № Е-ДК-1279 от работната група /л. 124-141/, който е разгледан и приет на закрито заседание на Комисията, като мотивите в него са изцяло възпроизведени в обжалваното в настоящото производство Решение № Ц-33/16.10.2025 г. С него Комисията е определила същата прогнозна цена за базов това за периода 01.07.2019 г. – 30.06.2020 г. от 89 лв./MWh и след отнасянето ѝ към вече изчислената в предходното производство на „ТЕЦ – Бобов дол“ АД цена от 126,45 лв./MWh отново е изключил заявителя от групата производители, на които е определена квота за регулирания пазар и е постановил отказ за определяне на регулирана цена, по която производителят да продава.

За да постанови идентичен с Решение № Ц-19/01.07.2019 г. разпоредителен резултат, в раздел III от Решение № Ц-33 Комисията е извършила технико-икономически анализ, основан на ценовите равнища на дългосрочните продукти към месеците април, май и юни 2019 г. (непосредствено преди ценовия период). Извършена е прогноза, обхващаща целия 12-месечен период с цел да се отразят сезонните колебания в температурата, които според Комисията пряко влияят на потреблението, търсенето и активирането на по-скъпи конвенционални мощности през зимата. Извършен е анализ на дългосрочните продукти на българската енергийна борса (БНЕБ), фючърсите на унгарската (HUDEX, EEX) и румънската (OPCOM) борси, с отразени резултати от годишните търгове за преносни способности (капацитети) на границите с Румъния и С.. Констатирано е, че на българската енергийна борса липсват директни дългосрочни търгове, съвпадащи с ценовия период; за календарната 2019 г. АЕЦ „К.“ е реализирала мощности на нива 93 - 97 лв./MWh (в период

на екстремно високи цени на пазара „ден напред“, липса на предлагане на дългосрочни продукти от страна на „ТЕЦ Марица изток 2“ АД, ограничени водни запаси и скъпи въглеродни емисии); на румънската OPCOM борса постигнатите цени за дългосрочни продукти през месеците април, май и юни 2019 г. възлизат на средно около 48 евро/MWh.; фючърсите на HUDEX/EEH (У.) за релевантните тримесечия (Q3, Q4 на 2019 г. и Q1, Q2 на 2020 г.) се движат между 58 – 59 евро/MWh и надхвърлят 60 евро/MWh в зимните тримесечия. Посочено е, че към настоящия момент постигнатите на българската борса цени отчитат нивата на фючърсните сделки на унгарската борса, която представлява най-скъпият регионален пазар, намалени с около 9-10 евро/MWh - разходи за капацитети и печалба. Регистрираните по-високи нива на цените спрямо предходния период 01.07.2018 г. – 30.06.2019 г. е обяснен от Комисията с общия икономически растеж в ЕС, геополитическата обстановка (оттеглянето на САЩ от споразумението с И., вдигнало цените на петрола и газа), както и високите цени на квотите за въглеродни емисии.

Наред с наблюдавания ръст на цените на европейските енергийни борси в обследвания период, КЕВР е счела, че климатичните особености (прохладно лято, мека зима или дъждовна пролет) и оперативното управление на мощностите в електроенергийната система са фактори, влияещи на нивата на регионалните цени и затрудняват точното прогнозиране. Поради това в анализа си КЕВР е приложила консервативен подход, който се базира на по-ниските нива на фючърсните сделки, съдържащи рискова премия за волатилност на пазарен сегмент „Ден напред“. Комисията е идентифицирала в решението следните обстоятелства, които е приела, че могат да повлияят на пазарната цена в посока надолу: 1. Ръст на предлагането на електрическа енергия от ВЕИ - засиленото производство на фотоволтаици и вятърни централи ще създаде излишъци, които ще понижат цените за базов продукт; 2. Неоправдани цени на очакванията на участниците - през първите две тримесечия на 2019 г. средната пазарна цена за базов товар на БНЕБ реално е останала под 89,00 лв./МВтч., независимо че през отделни периоди на първата половина на годината цените на българския борсов пазар са на стойности, значително надхвърлящи постигнатите на регионалните борси; 3. Алтернативни пазари - възможност за износ към традиционно по-евтиния от унгарския, румънски пазар на електрическа енергия, който поради възможностите за транзит през България оказва влияние върху гръцкия и турския пазар; 4. Пазарна реформа - очакваното стартиране на нов борсов модел в Гърция до края на 2019 г. ще редуцират извънпиковите (off-peak) цени на българския пазар.

По-нататък в решението е извършен регулаторен преглед на дългосрочните продукти през месеците април, май и юни 2019 г., който е показал ценова устойчивост, без изразени тенденции към трайно повишаване или понижаване. Анализирани са постигнатите среднопретеглени цени на пазарен сегмент „Двустрани договори“, средномесечни стойности за базов продукт на пазарен сегмент „Ден напред“ на БНЕБ ЕАД, както и форуърдните сделки на румънската борса OPCOM. Данните са отразени в таблици 2, 3 и 4 на стр. 10 от решението. Независимо, че наличните данни за цените на форуърдните продукти на българския и румънския пазар не съвпадат напълно с регулаторния период 01.07.2019 г. - 30.06.2020 г., според Комисията те ясно индикират умерени колебания в ценовите равнища. Посочено е, че като цяло постигнатата среднопретеглена цена на пазарен сегмент „Двустрани договори“ на БНЕБ е почти идентична с използваните за целите на прогнозирането стойности в диапазона 93 - 97 лв./MWh и съвсем близо до постигнатите цени на дългосрочните продукти на румънската борса OPCOM. От друга

страна, постигнатата средна цена за базов товар за целия регулаторен период възлиза на 82,45 лв./MWh. В тази цена обаче са калкулирани и ценовите равнища за месеците от март до юни 2020 г., които са повлияни от световната пандемия от COVID-19. Поради това, при изолиране на този непредвидим фактор и изчисляване на средната цена за предходния период от време (от 01.07.2019 г. до 29.02.2020 г.), се отчита стойност от 97,54 лв./MWh. Според Комисията тези данни сочат, че до настъпването на пандемията постигането на средна цена за базовия продукт напълно отговаря на заложената прогноза при параметри от 93 - 97 лв./MWh, докато при отчитане на целия едногодишен регулаторен период тя се оказва значително по-ниска. В допълнение е отчетено, че съгласно изискванията на чл. 37а от НРЦЕЕ, първоначалното изчисляване на прогнозната пазарна цена се базира на пазарните данни, реализирани преди началото на предходния регулаторен период, като за регулатора не съществува нормативно задължение за извършване на ревизия на прогнозата въз основа на данните, настъпили след постановяването на ценовия акт.

Въз основа на този анализ КЕВР е фиксирал прогнозната годишна пазарна цена за базов товар за целия периода 01.07.2019 г. - 30.06.2020г. на стойност 89,00 лв./MWh. При съобразяване на изчислената от Комисията при предходното си произнасяне цена на електрическата енергия на „ТЕЦ – Бобов дол“ АД в размер на 126,45 лв./MWh, е констатирано отклонение от +42,08 %, което на основание чл. 21, ал. 1, т. 21 ЗЕ не обосновава определяне на разполагаемост на заявителя „ТЕЦ – Бобов дол“ АД.

По нататък в решението Комисията определя, считано от 01.07.2019 г., разполагаемостта за производство на електрическа енергия, в съответствие с която производителите са длъжни да сключват сделки по регулирани цени с обществения доставчик, както и участието им за покриване на потреблението на крайните снабдители до 30.06.2020 г. Количествата разполагаемост за производство на електрическа енергия са определени в МВтч в табличен вид, разпределени по производители, сред които не е включен "ТЕЦ - Бобов дол" АД. Съответно, доколкото определянето на разполагаемост на производителя е основание за утвърждаване на цена, по която той да продава, то с т. 2 от обжалваното решение Комисията е формирала изричен отказ такава да бъде определена на жалбоподателя.

В настоящото съдебно производство са приети като доказателства по делото документите, приобщени с административната преписка, включително извлечение за цените на фючърните сделки на румънската борса OPCOM (л. 220), на унгарската борса HUDEX (л. 221-231), както и писмо на министъра на енергетиката с вх. № Е-03-17-23 от 18.06.2019 г. с приложена негова Заповед № Е-РД-417 от 18.06.2019 г. (л. 233-234).

С оглед обхвата на търсената съдебна защита и твърденията в жалбата за нищожност на акта, основани на разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК, с определение № 42439 по делото съдът е указал на ответника, че на основание чл. 170, ал. 1 АПК носи доказателствената тежест за установяване съществуването на фактическите основания, посочени в обжалвания административен акт, както и изпълнението на законовите изисквания при издаването му, включително че при издаване на Решение № Ц-33/16.10.2025 г. са изпълнени указанията на АССГ и ВАС при отмяната на предходно издаденото от КЕВР Решение № Ц-19 от 01.07.2019 г.

В тази насока по искане на ответника е проведена съдебно-икономическа експертиза, изпълнена от вещото лице В. П.. На вещото лице са поставени следните задачи: да извърши проверка на данните, ползвани от КЕВР в Таблица 1 от решението и да посочи дали за периода 01.04.2019 г. - 30.06.2019 г. има ясна тенденция за повишаване/понижаване на

цените на унгарските фючърси за отделните тримесечия - Q3/2019, Q4/2019, Q1/2020 и Q2/2020 или се наблюдава относителна ценова стабилност; вещото лице, като използва предоставените данни по преписката, да посочи каква е цената на форуърдните сделки на румънската борса OPCOM за месеците април, май и юни 2019 г., които ще се реализират частично през регулаторния период 01.07.2019 г. - 30.06.2020 г.; икономически обосновано ли е в цената на електрическата енергия с произход България за реализация на унгарския, съответно румънския пазар да се калкулират разходите за заплащане на капацитет, както и марж на съответния търговец/производител; вещото лице да посочи при определяне на прогнозната пазарна цена за процесния период КЕВР взела ли е предвид относимите данни за фючърсните сделки на унгарския пазар и форуърдните сделки на румънския пазар, в това число и относимите разходи за заплащане на капацитет, които се калкулират в цената на електрическата енергия с произход България за реализация на унгарския, съответно румънския пазар.

Според приетото без оспорване заключение на СИЕ на унгарската борса HUDEX за периода април – юни 2019 г. се констатира относителна ценова стабилност. Цените се движат около 60 € за МВтч и отчитат спад през второто тримесечие на 2020 г. Вещото лице потвърждава заложената от КЕВР в Таблица 1 средна цена от 58,26 €/МВтч. Разминаване се установява при проверка на цените на румънската борса OPCOM. КЕВР залага в решението си цена от около 48,00 €/МВтч за продукти. Експертизата отчита, че нивата в Румъния за същия период са между 55,00 и 58,00 €/МВтч (съответно 58,66 € при удължени търгове и 55,12 € при непрекъснато договаряне). По отношение на структурата на ценообразуването, експертът посочва, че в цената на енергията са калкулирани разходи за капацитет (за преноса на електрическата енергия от енергийната мрежа на произход до енергийната мрежа на консумиране) и марж за търговеца за покриване на разходите за дейността и увеличаване на печалбата. В заключението си вещото лице посочва, че КЕВР е приложила подход за намаляване на ценовите нива в посока надолу. Определената от регулатора прогнозна цена от 89,00 лв./MWh показва отклонение от пазарните нива: тя е с 25% по-ниска от цените на румънската борса OPCOM и с 27% под цените на унгарската борса HUDEX.

В проведеното открито съдебно заседание вещото лице поддържа представеното заключение, като прави допълнение към анализа на цените на румънската борса. Експертът пояснява, че при търсенето са намерени данни без дати, но впоследствие допълнително е открита информация за м.06.2019 г., която предхожда регулаторния период. На базата на тези данни е извършено изчисление според което средната цена на форуърдните сделки на румънската борса възлиза на 51.29 €/МВтч. Вещното лице представя три таблици с данни към 10.10.2025 г., 06.01.2020 г. и 24.06.2019 г. (л. 328). Уточнява, че се касае за несъществени разлики в цифрите за регулирания период, като останалите изводи от експертизата не се променят. Вещото лице посочва, че изследването е направено по цени на базов товар, тъй като при пиковия и извънпиковия продукт се наблюдават големи ценови отклонения. На въпросите от съда вещото лице отговаря, че при прогнозирането КЕВР е взела предвид разходите за пренос (капацитет), но в решението няма включени разчети и конкретна стойност за тях, освен посоченото в диапазон 9-10 €/МВтч. Потвърждава, че Комисията е коригирала унгарската цена в посока намаление с аргумент, че за реализацията на българската енергия на унгарския пазар се натрупват разходи за капацитет и печалба на търговеца. Извършени са и други корекции, отразени на стр. 12 от експертизата. Вещото лице уточнява, че те не са остойностени, а

имат качествен характер под формата на анализи и тенденции, като извършеното намаление на пазарно установената цена е по преценка на Комисията въз основа на разгледаните в решението фактори.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима. Подадена е в законоустановения срок, от активно легитимирано лице, срещу подлежащ на съдебно обжалване индивидуален административен акт.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съгласно чл. 168, ал. 1 АПК съдът преценява законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 АПК, а именно: дали актът е издаден от компетентен административен орган и в установената форма, спазени ли са административнопроизводствените правила и материално-правните разпоредби по издаването му, съобразен ли е актът с целта на закона.

Решение № Ц-33/16.10.2025 г. е издадено от компетентен орган, в рамките на правомощията му, регламентирани в чл. 30, ал. 1, т. 1, вр. чл. 21, ал. 1, т. 21 ЗЕ.

Актът отговаря на изискванията за писмена форма. Допуснати са обаче съществени нарушения на производствените правила, вкл. тези основани на разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК, според която актове и действия на административен орган, извършени в противоречие с влязло в сила решение на съда, са нищожни. Съображенията за това са следните:

При отмяната на Решение № Ц-19/01.07.2019 г. на Комисията са дадени конкретни указания от съда – да приложи стриктно разпоредбата на чл. 37а НРЦЕЕ, като изчисли прогнозната цена за периода на база реални и публични борсови данни към юни 2019 г. на БНЕБ и регионалните борси, без да прилага изкуствени намаления, които са в основата на т.нар. „консервативен подход“; след установяване на реалната пазарна цена да провери дали цената на жалбоподателя попада в законовата праг от 10% отклонение. Ако разликата е под 10%, КЕВР следва да включи заявителя в регулирания пазар. Съдът е обърнал внимание, че Комисията не се произнася в условия на оперативна самостоятелност, поради което не може „по целесъобразност“ да избира подхода си и да преценява избирателно кои данни да изследва. Посочено е, че Комисията е длъжна да изследва всички налични данни, но не и да изключи част от тях, за да постигне предварително определяне на стойности.

По отношение на задължителните указания, които административният орган следва да съблюдава при новото произнасяне, съдът намира за относима съдебната практика на ВАС, обобщена в Определение № 15293 от 10.12.2020 г. по адм. дело № 9052/2020 г., 5-членен състав, според която в хипотезата по чл. 173, ал. 2 АПК - на връщане на преписката на административния орган за ново произнасяне, диспозитивът на решението не притежава самостоятелен регулативен ефект. Той трябва да бъде разглеждан в единство с указанията до органа, а те се съдържат именно в мотивите към съдебния акт. Доколкото указанията са задължителни, те предопределят и новото произнасяне на органа, който под страх от нищожност на повторно издадения акт съгласно чл. 177, ал. 2 АПК, е обвързан от тях при разрешаването на въпроса.

В случая съпоставянето на издаденото след връщане на административната преписка Решение № Ц-33 и обуславящите го мотиви с мотивите към Решение № 8371 от 23.12.2019 г. на АССГ по адм. д. № 8725 от 2019 г. и допълнително изложените в Решение № 5685 от

31.05.2023 г. на ВАС по адм. д. № 11967/2022 г. сочи, че процесното решение е издадено в противоречие с тях. Допуснати са същите нарушения на производствените правила (чл. 35 АПК). Въпреки дадените към регулатора съдебни указания, отново са пренебрегнати цените на борсовите регионални пазари. Комисията е отчетла цените на фючърските сделки на HUDEX и унгарските фючърси на EEX (European Energy Qxchange) за целия регулаторен период — Q3 и Q4, съответно H2 2019 г. и Q1 и Q2, съответно H1 2020 г. Констатирано е, че те достигат нива от около 58 — 59 €/МВтч, като за четвъртото тримесечие на 2019 г. и първото на 2020 г. превишават 60 €/МВтч.

Горепосочените данни се потвърждават и от извършения анализ на СИЕ. вещото лице е изследвало динамиката на цените на унгарската борса HUDEX за периода 01.04.2019 г. - 30.06.2019 г., при което е констатирало относителна ценова стабилност. Експертът посочва, че цените на фючърсите са на нива близо до 60,00 €/МВтч за второ полугодие на 2019 г. (със средни стойности от 57,41 € за Q3 и 61,07 € за Q4) и за първото тримесечие на 2020 г. (средно 61,87 €), като по-осезаем спад се наблюдава през второто тримесечие на 2020 г., където цените варират между 51,00 и 53,00 €/МВтч (средно 52,69 €). Вещото лице потвърждава, че данните от Таблица № 1 в решението на КЕВР, показващи средна цена на фючърсите от 58,26 €/МВтч (113,95 лв.) са коректни и близки до реално извлечените от месечните отчети на HUDEX (където средната стойност е 57,99 €/МВтч). Проверката в месечните доклади на OPCOM е показала, че средните цени по двустранни договори варират според механизма на търговията: при удължените търгове те са съответно 58,18 €/МВтч (м. април 2019 г.), 58,56 €/МВтч (м. май 2019 г.) и 59,23 €/МВтч (м. юни 2019), или средна цена 58,66 €/МВтч, докато по механизма на непрекъснатото договаряне нивата са по-ниски – 53,13 €/МВтч (м. април 2019 г.), 55,97 €/МВтч (м. май.2019 г.) и 56,26 €/МВтч (м. юни 2019 г.). Вещото лице също така установява, че историческите данни в платформата се променят в зависимост от момента на справка – средната цена по двустранни договори към 10.10.2025 г. е отчетена на 52,88 €/МВтч, докато към по-ранната дата 06.01.2020 г. тя е била 54,49 €/МВтч., а към м. юни – 51,29 €/МВтч. Експертната обобщава, че определената от КЕВР прогнозна цена от 89,00 лв./МВтч е по-ниска от цените на регионалните пазари: тя е с 25% по-ниска от средната цена по форуърдни сделки на румънската борса OPCOM (което е на нивата 55-58 €/МВтч или 107,57 - 114,72 лв.) и с 27% по-ниска от средната цена на унгарските фючърси на HUDEX (57,99 €/МВтч или 113,42 лв.).

Вместо да вземе предвид наличните при произнасянето си данни от борсовите пазари, които не се различават съществено от констатираните от вещото лице, Комисията отново е извършила корекции „по целесъобразност“ при определяне на прогнозната пазарна цена за периода, като е приложила същия „консервативен подход“, отречен от съда при отмяната на Решение № Ц-19/01.07.2019 г.

Както в него, така и в проверяваното Решение № Ц-33 е констатиран ръст на цените на електрическата енергия на европейските борси, но отново Комисията е съобразявала нормативно непредвидени компоненти (такси за пренос и марж), външни фактори (като икономическия растеж в ЕС, високите цени на въглеродните емисии, геополитическата обстановка и климатичните условия), хипотетични ситуации и прогнози за пазара, въз основа на които е намалила пазарните нива до размера, който съдът в производството по оспорване на предходното Решение № Ц-19 е приел, че е „изкуствено занижен“. Следователно прогнозната цена в процесното решение не е определена като производна на самите пазарни котировки, а като резултат от последваща субективна преценка относно

това каква следва да бъде „реалистичната“ или „икономически обоснованата“ цена. Същевременно, при ползването на посочените от регулатора качествени показатели остава неясно как точно е изчислена прогнозната цена от 89,00 лв./MWh. Фактът, че тя е идентична с определената в отмененото Решение № Ц-19/01.07.2019 г. основателно се възприема от жалбоподателя като чисто формално изпълнение на указанията на съда, насочено към възпроизвеждане на същия отречен от съда резултат.

На практика приспадането е извършено произволно. Регулаторът не е извършил нов технико-икономически анализ, който да се основава на реалните борсови стойности, а е конструирал мотиви, целящи да постигнат определената с отмененото решение прогнозна цена.

Вещото лице посочва, че КЕВР е извършила математически корекции на цените в посока надолу (намаляване на унгарската цена с 9–10 евро под претекст за „разходи за капацитет и марж на търговеца“), но в самото решение липсва каквито и да е разчети, количествени изразения или устойчивост на тези компоненти. Намалението е направено изцяло по субективна „преценка“ на Комисията, което прави акта немотивиран и не позволява да се провери законосъобразността на извършените изчисления. Липсата на остойностяване на взетите при прогнозирането разходи за пренос не може да бъде санирана с експертно заключение в съдебното производство, в каквато насока е усилието на процесуалния представител на ответника посредством поставените въпроси за допълнителна СИЕ. Освен това, за да оправдае ретроспективно своята прогноза от 89,00 лв./MWh, КЕВР е включила в анализа си понижените борсови цени от периода март–юни 2020 г., причинени от световната пандемия COVID-19. Същевременно самата Комисия си противоречи, като признава, че без пандемичен фактор (за периода 01.07.2019 г. – 29.02.2020 г.) реалната пазарна цена е 97,54 лв./MWh.

Следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 37а НРЦЕЕ (ДВ, бр. 52 от 2018 г. и последвалото изменение ДВ, бр. 41 от 2024 г., в сила от 10.05.2024 г.) е израз на предвидената съществена промяна в нормативния модел за определяне на прогнозната пазарна цена на електрическата енергия, като законодателят изрично заменя подхода на широка административна преценка с модел, основан на обективирани пазарни индикатори. Съгласно действащата редакция Комисията определя прогнозна пазарна цена за базов товар за всеки регулаторен/ценови период въз основа на анализ на фючърсните и/или форуърдните сделки за този период на националната и регионалните борси, както и на относимите към българския пазар фючърсни сделки на европейска борса. От граматическото и систематическото тълкуване на тази разпоредба следва, че законодателят е въвел нормативно задължение прогнозната цена да бъде определяна въз основа на данните и ценовите равнища, формирани на фючърсните и форуърдните пазари, а не чрез самостоятелна и автономна административна преценка на КЕВР, откъсната от тези обективни пазарни показатели. Използваният от законодателя израз „въз основа на анализ“ има обвързващ характер и определя релевантния информационен източник, от който следва да бъде изведена прогнозната цена. Разпоредбата не използва разширителни формулировки като „включително“, „наред с други показатели“ или „като отчита и други обстоятелства“, които биха предоставили на регулатора свободна дискреция да формира прогнозната цена чрез съвкупност от административно избрани компоненти. Следователно фючърсните и форуърдните сделки не са само един от възможните ориентири, а нормативно установената основа на прогнозната цена. Това означава, че КЕВР не може да се отклонява от ценовите равнища, формирани във фючърсните и

форуърдните сделки чрез въвеждане на несвойствени ценови елементи или чрез административна корекция на пазарната стойност. Ако регулаторът разполагаше с възможност по собствена преценка да отклонява прогнозната цена от референтните ценови стойности, формирани на фючърсните и форуърдните пазари, това би обезсмислило нормативно установения механизъм за определянето ѝ и би създадо предпоставки за непоследователно и непредвидимо прилагане на регулаторната рамка.

Изложеното, преценено в контекста на подхода на КЕВР при определяне на пазарната цена за периода и данните за нивото на пазарните цени на енергийните борси сочи, че Решение № Ц-33 е издадено в противоречие с нормата на чл. 37а НРЦЕЕ. Този порок е констатиран от съда и при отмяната на Решение № Ц-19/01.07.2019 г. и съобразно указанията в съдебното решение е следвало да бъде отстранен при новото произнасяне от КЕВР. Вместо това, Комисията е процедира по същия незаконосъобразен начин, като отново е приложила отречения от АССГ и ВАС „консервативен подход“ за изкуствено занижаване на пазарната цена. Ето защо оспореното Решение № Ц-33 не е в съгласие с мотивите на съда и дадените указания, които не са изпълнени при издаването му от регулатора. И в този случай КЕВР се е отклонила от референтните ценови стойности, формирани на борсовите пазари, като е извършила корекция на използваните пазарни данни, без да изложи ясни и проверими мотиви относно начина на формиране на определената прогнозна цена. Следователно регулаторът отново допуска същия порок в прогнозния модел, който е бил основание за отмяна на Решение Ц-19/01.07.2019 г.

На следващо място, при отмяната на предходния акт съдът е установил, че КЕВР е изключила ТЕЦ „Бобов дол“ (с цена 126,45 лв./MWh), докато в същото време е дадена квота на друг производител с цена от 135,30 лв./MWh (излизаща извън пазара с 52%). При тези данни КЕВР е следвало да осъществи регулаторната си преценка при спазване на принципите за баланс между интересите на електроенергийните предприятие, равнопоставеност и пропорционалност, чрез прилагане на еднакво релевантни и последователни критерии спрямо всички участници на регулирания пазар. Вместо това го е повторила, позовавайки се на заповед на министъра на енергетиката, която изрично в мотивите на АССГ и ВАС е прието, че е неотносима към правомощието на Комисията по чл. 21, ал. 1, т. 21 ЗЕ. КЕВР на практика е възпроизвела същия регулаторен подход, вече поставен под съмнение и отречен в предходното съдебно решение, като по този начин е приложила повторно идентична методология в отклонение от принципите на конкуренцията и равнопоставеността, закрепени в АПК и ЗЕ, както и при наличие на непреодолени съмнения относно допустимостта на предоставеното икономическо предимство от гледна точка на правилата за държавните помощи по чл. 107 и чл. 108 ДФЕС.

Изложеното потвърждава тезата на жалбоподателя, че Решение № Ц-33 КЕВР не изпълнява указанията на съда, което е достатъчно основание за обявяване на неговата нищожност предвид разпоредбата на чл. 177, ал. 2 АПК.

Само за пълнота следва да се отбележи (доколкото има отношение към валидността на акта), че в жалбата неоснователно се поставя въпроса за действието на процесното Решение № Ц-33 и конкретно съотношението между това ново произнасяне и принципа, че съдебната отмяна действа *ex tunc*. С отмяната на Решение № Ц-19 този акт действително отпада от правния мир с обратна сила. Но съобразно диспозитива на отменящото решение на АССГ по адм. дело № 8725/2019 г. това обратно действие не води до отпадане на компетентността на административния орган. Със съдебното решение

(постановено по време на регулаторния период), преписката е върната за ново произнасяне, при което КЕВР е била длъжна да упражни повторно предоставената ѝ от закона компетентност и да се произнесе наново за същия регулаторен период. Новото решение на Комисията от 2025 г. представлява самостоятелен административен акт, издаден в изпълнение на съдебното решение, а не замества отменената регулаторна уредба чрез ново административно произнасяне относно същия регулаторен период.

Към настоящия момент обаче регулираният с Решение № Ц-33 период – 01.07.2019 г. - 30.06.2020 г. е изтекъл, като възникналите въз основа на него правоотношения са приключили. Поради това, независимо от констатираната нищожност на акта и разпоредбата на чл. 173, ал. 2 АПК, настоящият съд не следва да връща преписката на КЕВР. Връщането на преписката на КЕВР за ново произнасяне е процесуално безпредметно, доколкото регулаторният период, за който е следвало да бъде определена месечната разполагаемост на „ТЕЦ-Бобов дол“ АД, е окончателно изтекъл, а разпоредените с отмененото решение правни последици са били вече реализирани въз основа на допуснатото му предварително изпълнение. Възникналите в този период правоотношения са били фактически и правно осъществени между всички участници на регулирания пазар, поради което последващо административно произнасяне не би могло нито да възстанови първоначалното регулаторно положение, нито да породи присъщите за този акт правни и икономически последици. При това положение защитата на жалбоподателя може да се реализира единствено чрез търсене на имуществена репарация за вече настъпилите последици от процесния административен акт, но не и да иска определяне на месечна разполагаемост и утвърждаване на продажна цена към обществения доставчик за изтекъл ценови период.

С оглед изхода на спора – основателност на оспорването, жалбоподателят има право на разноски, които съдят определя в претендирания от процесуалния му представител размер от 51,13 евро - заплатена за образуване на съдебното производство държавна такса.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд София - град, III отделение, 75 състав

Р Е Ш И:

ОБЯВЯВА за нищожно Решение № Ц-33 от 16.10.2025 г. на Комисията за енергийно и водно регулиране.

ОСЪЖДА Комисията за енергийно и водно регулиране да заплати на „ТЕЦ – Бобов дол“ АД разноски по делото в размер на 51,13 евро /петдесет и едно евро и 13 цента/.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба чрез Административен съд – София-град пред Върховния административен съд на Република България в 14 дневен срок от съобщаването му на страните.

Препис от решението да се изпрати на страните по реда на чл. 137 АПК.

