

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 7240

гр. София, 02.03.2025 г.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 70 състав,
в закрито заседание на 02.03.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Радина Карамфилова

като разглежда дело номер **5387** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във вр. с чл. 13, ал. 9 от Закона за енергетиката (ЗЕ).

Образувано е по жалба на „ОВЕРГАЗ МРЕЖИ“ АД, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място] 1407, район „Л.“, [улица] (със старо наименование „Софиягаз“ АД), представлявано от А. П. - изпълнителен директор, чрез И. А. - юриконсулт, срещу мълчалив отказ на Комисия за енергийно и водно регулиране (КЕВР) за постановяване на решение по заявление с вх. № № Е-15-57-29/29.09.2023 г. за утвърждаване на цени за разпределение и присъединяване на клиенти към газоразпределителните мрежи на „Овергаз Мрежи“ АД и заявление с вх. № Е-15-57-30/29.09.2023 г. за утвърждаване на цени за снабдяване с природен газ за всяка от лицензионните територии.

В жалбата се излагат доводи за незаконосъобразност на мълчаливия отказ на КЕВР поради противоречието му с материалния закон и процесуалните правила, както и неспазване на установената форма. На първо място, се развиват аргументи, че с отмяната на чл. 25, ал. 2, т. 3 от НРЦПГ отпада задължението на „Овергаз Мрежи“ АД да предостави поисканата от КЕВР информация. От друга страна, срокът за произнасяне по посочените заявления от страна на КЕВР е започнал да тече отново след отпадане на основанието за предоставяне на информация от страна на „Овергаз Мрежи“ АД, считано от 09.02.2024 г. (датата на влизане в сила на изменението на закона), като в срок до 09.04.2024 г. Комисията е следвало да представи проект на решение, което да се разгледа на открито заседание на Комисията съгласно правилото на чл. 31, ал. 2, т. 1 и на основание чл. 35, ал. 6 от Правилника да вземе решение по заявленията на дружеството. Като не се е произнесъл по представените пред него заявления, органът е постановил мълчалив отказ в нарушение на закона.

Твърди се, че с така формираният мълчалив отказ е преграден пътът за разглеждане на

исканията на дружеството. Допълва се, че дружеството има лицензии за извършване на дейностите „разпределение на природен газ“ и „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ за посочените в тях лицензионни територии. На следващо място, жалбоподателят се позовава на обстоятелството, че на 30.01.2024 г. с Решение № БП-4 КЕВР одобрява актуализацията на бизнес плановете на „Овергаз Мрежи“ АД за 2024 г. за всички лицензионни територии на дружеството, което има за последица изменението на одобрените от Комисията цени на дружеството за същия регулаторен период, съгласно разпоредбите на НРЦПГ. Последните предвиждат, че цените, които се утвърждават на енергийното предприятие, са в пряка зависимост от утвърдените в бизнес плана му размер на инвестиции, разходи за дейността и необходими приходи. В тази връзка и с оглед изричната норма на чл. 13, ал. 3, т. 4 от НЛДЕ производствата по изменение/актуализиране на бизнес плана и изменение/актуализиране на цените за даден регулаторен период следва да се извърши в рамките на едно производство, с оглед зависимостта на решенията и по двете производства едно от друго. Позовава се на Определение № 9493 от 02.11.2023 г., постановено по адм. д. № 8484/2023 г., съгласно което одобреният бизнес план на дружествата и утвърдените им цени следва да бъдат взаимосвързани, тоест „той е и основа за последващо одобрение, респективно актуализиране на цените“. Жалбоподателят поддържа, че, като не е постановила акт по същество по исканията (заявленията), с които е сезирана Комисията, при наличието на всички законови предпоставки за това, административният орган е формирал мълчалив отказ, който подлежи на отмяна поради неговата незаконосъобразност и поради противоречие с материалния закон и съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

На следващо място, с жалбата се излагат твърдения, че е нарушен принципът на оправданите правни очаквания, тъй като дружеството има всички законови основания да очаква произнасяне от страна на Комисията в сроковете, регламентирани в закона, така както то самото съобразява поведението си за подаване на съответните заявления в сроковете по НРЦПГ. Нещо повече, счита, че в заявленията дружеството подробно е посочило причините, които налагат исканите изменения, и е обосновало спешността и важността на същите с оглед надлежното изпълняване на вменените му с лицензиите задължения. Липсата на произнасяне от страна на Комисията създава състояние на несигурност и пречатства дейността на дружеството като лицензиант. От друга страна, Комисията е длъжна от позицията си на носител на властнически правомощия да брани основополагащите правни принципи и да изпълнява възложените ѝ компетенции при съблюдаване на всички тях, в това число принципите на законност и на оправданите правни очаквания, които с атакувания мълчалив отказ са нарушени.

Навеждат се доводи за нищожност поради липса на форма и мотиви - чл. 146, т. 2 от АПК. Твърди се, че липсата на каквото и да е произнасяне по искането на „Овергаз Мрежи“ АД представлява липса и на писмена форма въобще, респективно липса на мотиви. Счита, че, доколкото този порок на приравнения към административен акт мълчалив отказ е непреодолим, същият обосновава и неговата нищожност. Позовава се на съдебната практика: Решение № 3314 от 10.03.2014 г. по адм. д. № 8730/2013 г. и Решение № 5229 от 03.05.2016 г. по адм. д. № 9701/2015 г. на Върховния административен съд, в които съдебните състави извеждат аналогични формулировки на заключението, че „мълчаливият отказ всякога е в нарушение на изискването за форма и на изискването за мотиви и това обстоятелство е взето

предвид от законодателя...“. Такъв порок на акта не би могъл по никакъв друг начин да бъде отстранен освен чрез изрично произнасяне в предвидената от закона форма, ведно с подробни мотиви, гарантиращи възможността на адресата на акта да реализира правата си изцяло и пълноценно в рамките на административното производство.

Иска се от съда да обяви нищожността, евентуално отмяната като незаконосъобразен поради противоречие с материалния закон, съществено нарушение на административнопроизводствените правила и нарушение на изискванията за форма на мълчаливия отказ на Комисията за енергийно и водно регулиране по заявления с вх. № Е-15-57-29/29.09.2023 г. за утвърждаване на цени за разпределение и присъединяване на клиенти към газоразпределителните мрежи на „Овергаз Мрежи“ АД и вх. № Е-15-57-30/29.09.2023 г. за утвърждаване на цени за снабдяване с природен газ, с които „Овергаз Мрежи“ АД е сезирало Комисията.

В открито съдебно заседание по делото жалбоподателят се представлява от юрк. А., която поддържа жалбата и моли да бъде уважена. Претендира разноски за платена държавна такса и юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лв.

Ответникът – КЕВР, се представлява по делото от юрк. Б., която оспорва жалбата като недопустима поради просрочие и моли да бъде оставена без разглеждане, алтернативно – да бъде отхвърлена като неоснователна. Подробни аргументи излага в писмен отговор на жалбата. Претендира юрисконсултско възнаграждение в минимален размер. Прави възражение за прекомерност на претендираното от жалбоподателя юрисконсултско възнаграждение.

Софийска градска прокуратура не изпраща представител и не дава становище по жалбата.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, след като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност и извърши проверка на оспорения акт в съответствие с разпоредбата на чл. 168 АПК, за да се произнесе, съобрази следното от фактическа страна:

По делото е безспорно, че „Овергаз Мрежи“ АД притежава 10 бр. лицензии за извършване на дейностите „разпределение на природен газ“ и „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ за посочените в тях лицензионни територии (лицензия за извършване на дейността „разпределение на природен газ“ с № Л-438-08/30.03.2015 г., лицензия за извършване на дейността „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ № Л-438-12/30.03.2015 г. за територията на общините Б., А., Ц., К., Н., П., П., С., С. З., Нова З., Я., Т., Нови Пазар и В.; лицензия за извършване на дейността „разпределение на природен газ“ с № Л-440-08/30.03.2015 г. и лицензия за извършване на дейността „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ № Л-440-12/30.03.2015 г. за територията на общините К., М., М., П., Б. и Р.; лицензия за извършване на дейността „разпределение на природен газ“ с № Л-43908/30.03.2015 г. и лицензия за извършване на дейността „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ № Л-439-12/30.03.2015 г. за територията на общините А., П., Пещера и П.; лицензия за извършване на дейността „разпределение на природен газ“ № Л-441-08/30.03.2015 г. и лицензия за извършване на дейността „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ № Л-441-12/30.03.2015 г. за територията на Р., Р., И., П., В. Т., Горна О., Л., Л., П. и Л. и обособена територия "Д." (общини: Полски Т., С., Завет, К., Лозница, С., Ц. К., Борово, Бяла, В., Две могили, И., Сливо поле, Ценово и Опака); лицензия за извършване на дейността „разпределение на природен газ“ с № Л-184-08/17.12.2004 г.

и лицензия за извършване на дейността „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ № Л-184-12/27.04.2009 г. за територията на Столична община и [община].

Със заявление с вх. № Е-15-57-29/29.09.2023 г. „Овергаз Мрежи“ АД е сезирало КЕВР с искане за утвърждаване на изменение на цените за пренос на природен газ през газоразпределителните мрежи и на цените за присъединяване на клиенти към газоразпределителните мрежи, и със заявление с вх. № Е-15-57-30/29.09.2023 г. за утвърждаване на изменение на цените за снабдяване с природен газ от краен снабдител и на цените за снабдяване със съгъстен природен газ от краен снабдител за териториите, на които дружеството има издадени лицензии за дейностите „разпределение на природен газ“ и „снабдяване с природен газ от краен снабдител“ за ценовия период 2024 г.

Видно от Заповед № 3-Е-300/04.10.2023 г. на председателя на КЕВР, е сформирана работна група със задачи да разгледа подадените от „Овергаз Мрежи“ АД заявления с оглед установяване на съответствие с изискванията на Закона за енергетиката и Наредба № 2 от 19.03.2013 г. за регулиране на цените на природния газ, както и в тази връзка да изготви доклад и проект на решение, в срок до 60 дни от постъпване на заявленията или от отстраняване на нередовностите.

По подадените заявления Комисията е поискала допълнителна информация от „Овергаз Мрежи“ АД с писмо с изх. № Е-15-57-29 от 15.12.2023 г., като е указала на дружеството да предостави информация за отчетените стойности на инвестициите в газоразпределителната мрежа и отклоненията към нея за 2023 г. С писмо с вх. № Е-15-57-29/28.12.2023 г. „Овергаз Мрежи“ АД уведомява Комисията, че информацията ще бъде предоставена в началото на 2024 г., непосредствено след изготвянето на годишните финансови отчети на дружеството и приключването на финансовата година (2023 г.), с оглед на предоставянето на коректна отчетна информация за 2023 г.

Междувременно, на 01.02.2024 г. с Решение № 3799 от 10.04.2023 г. на ВАС, оставено в сила с Решение № 1186/01.02.2024 г. по адм. д. № 5284/2023 г. по описа на ВАС, чл. 25, ал. 2, т. 3 от НРЦПГ е отменен. Решението на ВАС е обнародвано и влязло в сила на 09.02.2024 г. (ДВ, бр. 12 от 2024 г.).

Липсва спор между страните, че Комисията не се е произнесла по представените пред нея заявления с вх. № Е-15-57-29/29.09.2023 г. за утвърждаване на цени за разпределение и присъединяване на клиенти към газоразпределителните мрежи на „Овергаз Мрежи“ АД и вх. № Е-15-57-30/29.09.2023 г. за утвърждаване на цени за снабдяване с природен газ, с които „Овергаз Мрежи“ АД е сезирало Комисията.

При така установената фактическа обстановка съдът намира от правна страна следното:

По допустимостта на жалбата:

Жалбата е подадена на 09.05.2024 г. в срока по чл. 149, ал. 2 от АПК, предвид това че се оспорва мълчалив отказ на органа, и от лице с право и интерес от оспорване, но същата е недопустима на основание чл. 159, т. 5 от АПК, по следните съображения:

Съгласно правилото на чл. 58, ал. 1 от АПК неизясняването в срок се смята за мълчалив отказ да се издаде актът. Мълчаливият отказ е индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Мълчалив отказ е налице само тогава, когато искането до административния орган се отнася до издаване на индивидуален административен акт или отказ на административния орган да извърши

или да се въздържа да извърши определено действие, т.е. когато органът има задължение да се произнесе по направеното искане, както и задължение да уведоми жалбоподателя за взетото решение. Мълчаливият отказ не представлява акт по същността си, а по силата на фикция, респ. съдържанието му – отказ или съгласие - е такова по силата на презумпция.

Съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗЕ, регулирането на дейностите в енергетиката и във водоснабдяването и канализацията се осъществява от Комисия за енергийно и водно регулиране. В чл. 30, ал. 1 ЗЕ са посочени цените, които подлежат на ценово регулиране от Комисията. Разпоредбите на чл. 30, ал. 1, т. 11 и т. 12 от ЗЕ определят, че на регулиране от Комисията подлежат цените за присъединяване към мрежите, както и за достъп и пренос на природен газ през преносни и/или разпределителни мрежи освен в случаите, когато комисията по своя преценка одобрява методика за определяне на цена за достъп и пренос през преносна мрежа. Следователно, в изключителната компетентност на КЕВР е да се произнася по въпросите относно цени за присъединяване на клиенти към газоразпределителните мрежи, за разпределение и за снабдяване с природен газ.

На основание чл. 30 от Закона за енергетиката дейностите по снабдяване, разпределение на природен газ и присъединяване към газоразпределителната мрежа се извършват по регулирани от Комисията цени. Тази регулаторна дейност на Комисията е регламентирана в ЗЕ, Наредба № 3 от 21.03.2013 г. за лицензиране на дейностите в енергетиката („НЛДЕ“), Наредба № 2 от 19.03.2013 г. за регулиране на цените на природния газ („НРЦПГ“), Правилник за дейността на Комисията за енергийно и водно регулиране и нейната администрация („Правилника“) (по арг. от чл. 13, ал. 2 от ЗЕ). Съгласно чл. 13, ал. 3 и ал. 8 от ЗЕ Комисията се произнася с мотивирано решение по реда на ЗЕ и АПК.

Съгласно чл. 31 от НРЦПГ, „енергийните предприятия, спрямо които се прилагат методите на ценово регулиране по чл. 3, ал. 2, т. 2, подават заявление за утвърждаване на изменението на коригирани необходими приходи и/или цени за втория или следващите ценови периоди от регулаторния период“. За дружеството методът на ценово регулиране, който се прилага на основание чл. 3, ал. 2, т. 2 от НРЦПГ, е „горна граница на цени“, при които „регулаторният период е с продължителност от 2 до 5 години, като след проведен регулаторен преглед комисията утвърждава цени и необходими годишни приходи на енергийното предприятие за първата година от регулаторния период и може да ги изменя в края на всяка ценова година или в края на регулаторния период в съответствие с глава трета от наредбата“. Процесният регулаторен период за „Овергаз Мрежи“ АД е 2020 – 2014 г.

Съгласно чл. 34 от НРЦПГ, Комисията в срок до два месеца след представяне на заявленията за утвърждаване и/или изменение на утвърдените цени, съответно след отстраняване на констатираните нередовности, на закрито заседание приема доклад на работната група и проект на решение, насрочва дата и час за провеждане на открито заседание за обсъждане на приетия доклад и за провеждане на обществено обсъждане по чл. 14 ЗЕ на приетия проект на решение. Съгласно чл. 42, ал. 1, т. 1 от Правилника на Комисията производството, свързано с изменения на цени, следва да приключи в рамките на 60 календарни дни.

Процесните заявления са депозираны в КЕВР на 29.09.2023 г.

С писмо изх. № Е-15-57-29 от 15.12.2023 г. КЕВР е указала на „Овергаз Мрежи“ АД да предостави информация за отчетените стойности на инвестициите в

газоразпределителната мрежа и отклоненията към нея за 2023 г., но не е предоставила срок за изпълнение на указанията, съответно за отстраняване на нередовностите на заявленията.

Съгласно чл. 28, ал. 2 от НРЦПГ, когато се установи нередовност на заявлението, на заявителя се изпраща писмено съобщение да отстрани допуснатите нередовности в срок 7 дни. С оглед на това, считано от датата на връчване на писмото на дружеството, тече този 7-дневен срок. В случая по делото няма данни за датата на връчване на писмото. Не се спори, че с писмо вх. № Е-15-57-29/28.12.2023 г. „Овергаз Мрежи“ АД уведомява Комисията, че информацията ще бъде предоставена в началото на 2024 г., непосредствено след изготвянето на годишните финансови отчети на дружеството и приключването на финансовата година. С оглед на последното следва да се приеме, че най-късно на 28.12.2023 г. до дружеството е достигнало горепосоченото писмо от КЕВР, следователно това е датата, на която започва да тече срокът за представяне на изисканата информация, и изтича на 04.01.2024 г., като до тази дата жалбоподателят не е представил изисканата информация. Считано следващата дата - 05.01.2024 г. тече срока по чл. 28, ал. 3 от НРЦПГ за произнасяне от КЕВР. Последната норма регламентира, че ако в срока по ал. 2 заявителят не отстрани нередовностите, преписката не се разглежда по същество и се прекратява с решение на комисията. Доколкото в чл. 28, ал.3 от НРЦПГ не е предвиден срок за произнасяне от страна на КЕВР, то съдът приема, че в случая е валидна нормата на чл. 34, ал.1 от НРЦПГ. Двумесечният срок за произнасяне на органа изтича на 05.03.2024 г. С изтичане на последния е налице мълчалив отказ за произнасяне. Следователно, такъв е формиран на 06.03.2024 г.

С оглед на гореизложените мотиви се налага извод, че мълчалив отказ, който е предмет на оспорване в настоящото производство, е налице на 06.03.2024 г. Срокът за обжалването му съгласно чл. 149, ал. 2 от АПК е един месец и изтича на 06.04.2024 г. Жалбата е подадена на 09.05.2024 г., тоест близо един месец след изтичане на преклузивния срок за подаване на жалба. Следователно същата е просрочена и като такава е процесуално недопустима.

Следва да се посочи, че изисканата от КЕВР информация касае стойността на прогнозираните и отчетените инвестиции на основата на достоверни данни за нетекущите активи по видове дейности съгласно представените отчети и/или извършена проверка. Съгласно чл. 25, ал. 2, т. 3 предвижда, че при регулиране на цените чрез методите на ценово регулиране по чл. 3, ал. 2, т. 2 могат да се извършат следните годишни корекции със стойността на разликата между прогнозираните и отчетените инвестиции на основата на достоверни данни за нетекущите активи по видове дейности съгласно представените отчети и/или извършена проверка. Последната норма е отменена с Решение № 3799 от 10.04.2023 г. на ВАС - ДВ, бр. 12 от 2024 г., в сила от 09.02.2024 г., тоест в срока за произнасяне на органа. Предвид изложеното и нормата на чл. 142, ал. 1 от АПК, КЕВР е следвало да съобрази промяната в нормативната уредба и да издаде административен акт съгласно подадените заявления от „Овергаз Мрежи“ АД, без да изисква допълнителна информация относно инвестициите, поради отпадането на тези обстоятелства от дължимата проверка в производството по утвърждаване на изменение на цени за следващ ценови период.

Не се споделят изложените в жалбата и становището на жалбоподателя доводи, че след влизане в сила на изменението на закона започва да тече нов двумесечен срок за произнасяне на органа. Такава теза не намира опора в закона. Следствието от изменението на нормативната уредба е, че органът е длъжен да съобрази действащата уредба към датата на издаване на административния акт.

С оглед гореизложените мотиви жалбата на „ОВЕРГАЗ МРЕЖИ“ АД е недопустима,

като подадена след изтичане на срока за обжалване.

По разноските по производството:

С оглед крайния извод за недопустимост на жалбата, жалбоподателят дължи на ответната страна разноски в размер на 100 лева, съгласно чл. 143, ал. 3 вр. ал. 2 от АПК и чл. 24 от Наредба за заплащането на правната помощ, вр. с чл. 78, ал. 8 от ГПК, вр. с чл. 144 от АПК, предвид направеното възражение от ответника и фактическата и правна сложност на делото.

Воден от горното и на основание чл. 253 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК и на основание чл. 159, ал. 1, т. 5 от АПК, съдът

ОПРЕДЕЛИ:

ОТМЕНЯ определение от открито съдебно заседание от 03.12.2024 г., с което е даден ход на делото по същество на делото.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ жалбата на „ОВЕРГАЗ МРЕЖИ“ АД, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място] 1407, район „Л.“, [улица] (със старо наименование „Софиягаз“ АД), представлявано от А. П. - изпълнителен директор, чрез И. А. - юрисконсулт, срещу мълчалив отказ на КЕВР да се произнесе по заявления на „Овергаз Мрежи“ АД с вх. № № Е-15-57-29/29.09.2023 г. и с вх. № Е-15-57-30/29.09.2023 г.

ОСЪЖДА „О. МРЕЖИ“ АД, ЕИК[ЕИК] да заплати на КЕВР, сумата в размер на 100 лв., представляваща направени по делото разноски за юрисконсултско възнаграждение.

ПРЕКРАТЯВА производството по адм. дело № 5387/2024 г. по описа на АССГ, Трето отделение, 70 състав.

ОПРЕДЕЛЕНИЕТО подлежи на обжалване с частна жалба в 7 дневен срок от съобщението му чрез Административен съд София – град пред Върховния административен съд.

СЪДИЯ: