



C-476/23-1

ОПРЕДЕЛЕНИЕ



София, 14.07.2023 г.

Върховният административен съд на Република България - - Седмо отделение,, в закрито заседание в състав:

Вписано в регистъра на Съда под № <u>1264516</u>
Люксембург, дата: <u>25.07.2023</u>
За Секретар, по пълномощие
Радостина Стефанова-Каминска
Администратор
Факс / E-mail: _____
Подадено на: <u>25/7/23</u>

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ТАНЯ ВАЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ: МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА
ЮЛИЯ РАЕВА

при секретар
на прокурора
от съдията

МИРОСЛАВА ГЕОРГИЕВА

по административно дело № 1964 / 2023 г.

и с участието
изслуша докладваното

Производството е по реда на чл. 229 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по частна жалба на „СТАР ПОСТ“ ООД чрез управителя Десислава Вълкова, представлявано от адв. Бончева, срещу определение № 9872/15.12.2022 година на Административен съд - София-град по адм.д. № 10456/2022 година. С последното е оставена без разглеждане жалбата на дружеството срещу Решение № 332/13.10.2022 година на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС).

Настоящият състав на Върховния административен съд, като взе предвид, че разглежда делото като последна инстанция, чиито съдебен акт не подлежи на обжалване, и съобразявайки, че за правилното разрешаване на спора е необходимо тълкуване на относими норми на правото на Европейския съюз, намира за необходимо на основание чл. 267, параграф 1, б. б) и параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да отправи до Съда на Европейския съюз

ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ:

Запитваща юрисдикция:

1. Върховен административен съд на Република България, тричленен състав на седмо отделение.

Адрес - България, гр. София 1301, бул. „Александър Стамболийски“ № 18. Телефон за връзка: 00359 2 9404339; Факс: 00359 2 9818751.

Страни:

2. Частен жалбоподател и жалбоподател в първоинстанционното производство: „СТАР ПОСТ“ ООД, представлявано от управителя Десислава Вълкова, седалище и адрес на управление: гр. София, СО - Район Лозенец, бул. „Черни връх“ №73, чрез адв. Бончева с

Адрес: гр. Пловдив, ул. „Хан Кубрат“ № 1, „Делови център Пловдив“, ет.6, офис 606

3. Ответник по частната жалба, ответник пред първата съдебна инстанция и издател на обжалвания административен акт: Комисия за регулиране на съобщенията, представлявана

от председателя Иван Димитров, чрез главен юрисконсулт Теодора Александрова
Адрес: гр. София, район „Средец“, ул. „Ген.Йосиф В.Гурко“ №6

4.Предмет на съдебен контрол за законосъобразност пред Административен съд - София-град по жалба на „СТАР ПОСТ“ ООД е Решение №332/13.10.2022 година на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС), с което на основание чл.29а, ал.5 от Закона за пощенските услуги (ЗПУ), КРС е приела стойността на общия размер на нетните разходи от предоставяне на универсална пощенска услуга (УПУ) от „Български пощи“ ЕАД за 2021 година, като е направила извод, че същите представляват несправедлива финансова тежест за извършването на универсална пощенска услуга.

5.Факти:

6. Съгласно § 110 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги (ДВ, бр. 87 от 2009 г., в сила от 3.11.2009 г.) Допълнителна разпоредба, с този закон се въвеждат разпоредби на Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ, L 52/3 от 27 февруари 2008 г.).

7.Съгласно чл. 24 от Закона за пощенските услуги (ЗПУ) универсалната пощенска услуга се предоставя от пощенски оператор, на когото със закона е възложено задължение за извършването на тази услуга на територията на цялата страна чрез организирана и управлявана от него пощенска мрежа.

8.Съгласно § 70 от Закона за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги (ДВ, бр. 102 от 2010 г., в сила от 30.12.2010 г.), Преходни и заключителни разпоредби, пощенският оператор, на когото съгласно чл. 24 се възлага задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, е търговското дружество "Български пощи" - ЕАД, за срок 15 години, считано от деня на обнародването на този закон в "Държавен вестник".

9.Универсалната пощенска услуга е услуга от общ интерес, предоставя се при регулирани цени и при условията, определени в ЗПУ и индивидуалната лицензия на „Български пощи“ ЕАД (БП).

10.Съгласно чл. 29, ал. 1 от ЗПУ пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга получава компенсация от държавния бюджет, когато задължението за извършване на универсалната пощенска услуга води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за него.

11.Разпоредбата на чл. 29, ал. 2 от ЗПУ предвижда, че размерът на несправедливата финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга се определя от Комисията за регулиране на съобщенията въз основа на нетните разходи, изчислени при спазване на методиката по чл. 15, ал. 1, т. 11.

12.Съгласно чл.29а, ал.5 от ЗПУ, средствата за компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга се предоставят на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга съгласно чл. 2, параграф 1, буква "а" от Решение на Комисията от 20 декември 2011 г. относно прилагането на член 106, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за държавната помощ под формата на компенсация за обществена услуга, предоставена на определени предприятия, натоварени с извършването на услуги от общ икономически интерес (ОВ, L 7/3 от 11 януари 2012 г.).

13.На 13.10.2022 година Комисията за регулиране на съобщенията, с Решение №332, на основание чл. 29а, ал.5 от Закона за пощенските услуги във връзка с писма вх. № 11-00-22/31.05.2022г., №11-00-22-1/01.07.2022г. и №11-01-201/12.09.2022г. от „Български пощи“ ЕАД, както и на основание чл.60, ал.1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) взема решение и приема: 1) Общият размер на нетните разходи от предоставяне на универсалната пощенска услуга от „Български пощи“ ЕАД за 2021 г. е в размер на 28 456 хил. лв.; 2) Нетните разходи по т. 1 представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в размер от 28 456 хил. лв.; 3) Решението и материалите към него да се представят на заместник министър-председателя по икономическите политики и

министър на транспорта и съобщенията; 4) Разпорежда предварително изпълнение на решението.

14. Мотивите за това решение на органа са както следва:

15. В съответствие с чл. 5 на Методиката за изчисляване на нетните разходи от извършване на УПУ, приета от Министерски съвет с Постановление № 131/02.04.2021 г. (Методика) от „Български пощи“ ЕАД с писма вх. № 11 -00-22/31.05.2022 г., 11-00-22-1/01.07.2022 г. и 11-01-201/12.09.2022 г. е внесено в КРС заявление за компенсация на несправедливата финансова тежест от извършване на УПУ за 2021 г.

16. Съгласно разпоредбата на чл. 29а, ал. 4 от ЗПУ, КРС възлага одит на документите, свързани с изчисляването на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга, чрез определен от нея регистриран одитор съгласно Закона за независимия финансов одит.

17. КРС е определил изпълнител на обществена поръчка с предмет: „Проверка за прилагане на системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД и одит на внесените документи, свързани с изчислението на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга за 2021 г.“ и е сключил договор с „КПМГ Одит“ ООД (изпълнител/одитор) за извършване на проверката и одита. Съгласно оценката на одитора, нетните разходи от извършване на УПУ за 2021 г., преди отчитане на нематериалните ползи и стимулите за ефективност на разходите, са в размер на 30 779,5 хил. лв. След коригиране с паричния еквивалент на нематериалните ползи (в размер на 1 429,7 хил. лв.) и с паричния еквивалент на стимулите за ефективност (в размер на 893,3 хил. лв.) общият размер на нетните разходи е 28 456 хил. лв.

18. Въз основа на извършен анализ в рамките на одитните процедури, одиторът изготвил и оценка, според която общият размер на нетните разходи от извършването на УПУ за 2021 г. представлява несправедлива тежест.

19. КРС няма възражение по изготвения анализ и подкрепя изготвената оценка от „КПМГ Одит“ ООД, за размера на несправедливата тежест.

20. Съгласно чл. 14, ал. 1 от Методиката, КРС определя наличието и размера на несправедливата финансова тежест за задължения оператор, при условие, че са изпълнени следните критерии едновременно: размерът на нетните разходи е положително число; салдото от финансови разчети с други пощенски администрации не може да покрие размера на нетните разходи, изчислен по реда на чл. 11 и потвърден от одитора; делът на нетните разходи от общия размер на приходите от извършване на универсална пощенска услуга надвишава 3 на сто; анализът на финансовото и икономическото състояние на задължения оператор показва, че е налице несправедлива финансова тежест съгласно § 1, т. 37 от допълнителните разпоредби на Закона за пощенските услуги.

21. Съгласно чл. 29а, ал. 5 от ЗПУ, КРС се произнася с решение относно:

-Размера на нетните разходи от извършване на УПУ;

-Наличието на несправедлива финансова тежест от извършване на УПУ и нейния размер.

22. Съгласно чл. 29а, ал. 5 от ЗПУ, КРС не се произнася по размера на компенсацията. Съгласно чл. 29а, ал. 7 от ЗПУ, КРС представя решението и материалите към него на заместник министър-председателя, определен от Министерския съвет да провежда държавната политика в областта на пощенските услуги. С Постановление № 244 от 11 август 2022 г. за определяне на орган по чл. 10 от Закона за пощенските услуги и за изменение и допълнение на нормативни актове на Министерския съвет (обн. ДВ. бр. 66 от 2022 г.), заместник министър-председателят по икономическите политики и министър на транспорта и съобщенията е определен за орган, който провежда държавната политика в пощенския сектор. Решението на КРС и материалите към него се представят на заместник министър-председателят по икономическите политики и министър на транспорта и съобщенията, който в хода на бюджетната процедура представя на министъра на финансите предложение за включване на размера на средствата за компенсиране на несправедливата финансова тежест в проекта на закон за държавния бюджет на Република България за следващата година.

23. Във връзка с гореизложеното, в съответствие с изискванията на чл. 14 ал. 1 от Методиката, КРС твърди да е извършен анализ доколко определеният общ размер на нетните разходи за 2021 г. от 28 456 хил. лв. представлява несправедлива финансова тежест за задължения оператор.

24. Според КРС, предвид анализа за наличие на съответствие с разпоредбите на чл. 14 от Методиката всички посочени там критерии са изпълнени едновременно.

25. В заключение КРС е приела, че вследствие от задължението за извършване на УПУ за задължения оператор е възникнала финансова тежест, което се доказва от изследваните показатели, посочени в чл. 14, ал. 1 от Методиката. Същевременно предвид лошото си финансово състояние дружеството не можело да понесе възникналите финансови тежести, без да бъде компенсирани за несправедливата финансова тежест.

26. Въз основа на извършения анализ е прието, че през 2021 г. Български пощи понася несправедлива финансова тежест от извършване на УПУ, чиито размер е равен на размера на нетните разходи и възлиза на 28 456 хил. лв.

27. „СТАР ПОСТ“ ООД е едно от дружествата в България, притежаващи лиценз за извършване на „услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга“, съгласно чл. 39, във връзка с чл. 36 б, ал. 1, във връзка с чл. 34, ал. 1 от Закона за пощенските услуги (ЗПУ) - приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки (чл. 34, ал. 1, т. 1 от ЗПУ), приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки колети - до двадесет килограма (чл. 34, ал. 1, т. 2 от ЗПУ) и допълнителни услуги "препоръка" и "обявена стойност" (чл. 34, ал. 1, т. 4 от ЗПУ).

28. При служебна проверка съставът на Върховния административен съд (ВАС) установи, че във ВАС е образувано адм. д. № 3682/2023 година по описа на съда, по жалба на „СТАР ПОСТ“ ООД срещу решение № 979/16.02.2023 година на Административен съд - София-град по адм. д. № 9314/2022 година. С последното е отхвърлена жалбата на дружеството срещу решение № 289/18.08.2022 година на КРС.

29. При служебна проверка съставът констатира, че с решение № 289/18.08.2022 година на КРС се отнема индивидуалната лицензия № 2-003/25.03.2010 година на „СТАР ПОСТ“ ООД за извършване на услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга на територията на Република България, като на дружеството се определя двугодишен срок, в който не може да кандидатства за издаване на нова индивидуална лицензия за извършване на услуги по чл. 39, т. 2 от ЗПУ и да му бъде прехвърлена индивидуална лицензия, както и да придобива дялове или акции от капитала на търговско дружество - лицензиран пощенски оператор, за дейността, за която му е отнета индивидуалната лицензия.

30. Този административен акт е издаден на основание чл. 57, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ЗПУ. Съгласно чл. 15, ал. 2 от ЗПУ, решенията на Комисията за регулиране на съобщенията по прилагането на този закон са индивидуални, нормативни или общи административни актове и подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред съответния административен съд. Съгласно чл. 166, ал. 1 от АПК, оспорването спира изпълнението на административния акт. Не се констатира допуснато предварително изпълнение на решение № 289/18.08.2022 година на КРС с акт на КРС по чл. 60 АПК или по силата на закон.

31. Съдебен спор:

32. Първоинстанционно производство:

„СТАР ПОСТ“ ООД чрез управителя Десислава Вълкова, представлявано от адв. Бончева обжалва пред Административен съд - София-град Решение № 332/13.10.2022 година на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС).

33. С определение № 9872/15.12.2022 година по адм. д. № 10456/2022 година съставът на Административен съд - София - град (АССГ) е оставил без разглеждане жалбата на „СТАР ПОСТ“ ООД и е прекратил производството по делото на основание чл. 159, т. 4 от АПК (липса на правен интерес от оспорване). За да мотивира този правен резултат, първоинстанционният съд е приел, че „СТАР ПОСТ“ ООД не е адресат на оспорвания акт и с него не се пораждат преки и непосредствени права и задължения за оспорващото дружество, както и не се засягат

негови права, свободи или законни интереси. Според първоинстанционния съд, интерес от защита пред съд имат само онези лица, по отношение на които административният акт оказва неблагоприятно въздействие върху правата и законните им интереси, признати като такива в правна норма - чл. 147 от АПК, каквото дружеството жалбоподател не доказва.

34. Касационно производство:

35. Определението на АССГ е обжалвано пред Върховния административен съд (ВАС) на Република България.

36. В подкрепа на тезата си частният жалбоподател излага следните аргументи:

36.1. Релевантна фактическа обстановка и приложимо право на Европейския съюз: „СТАР ПОСТ“ ООД като едно от дружествата в България, притежаващи лиценз за извършване на „услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга“, съгласно член 39, във връзка с член 36 б, ал. 1, във връзка с чл. 34, ал. 1 от Закона за пощенските услуги (ЗПУ), както и разрешение за извършване и на неуниверсални пощенски услуги (НПУ) се конкурирал и на двата пазара (услуги, включени в обхвата на УПУ и НПУ) с „Български Пощи“ ЕАД (БП), на което била възложена за извършване универсалната пощенска услуга (УПУ) и спрямо когото с обжалваното решение на Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) била приета обща стойност на нетните разходи, съответно признато било, че те представляват „несправедлива финансова тежест“, въз основа на което БП щяло да получи държавна помощ (субсидия). Най-осезаемо конкуренцията с БП, „СТАР ПОСТ“ ООД усещало като участник в различни открити процедури за възлагане на обществени поръчки. Необичайно ниските цени, предлагани от БП в тези процедури водели до обосновани съмнения, че субсидиите, които БП получавало за извършване на възложената му УПУ се използвали за покриване на разходи за НПУ и за други дейности, което водело до изкривяване на конкуренцията. Цитира дела по описа на ВАС (адм.д. № 10837/2021 година; адм.д. № 724/2021 година; адм.д. № 8093/2021 година; адм.д. № 645/2021 година), в рамките на които дружеството релевирало възражения за неправомерно ползване на държавни помощи от БП, които възражения никога не били обсъждани от съдебните състави с аргумента, че разходите за УПУ се съгласували от КРС ежегодно в рамките на административна процедура, започваща по заявление на БП „за компенсиране на несправедливата финансова тежест от извършване на УПУ“. До този етап частният жалбоподател нямал възможност да докаже твърдението си за подозираното неправомерно крос-субсидиране. Предвид това, същият предприел нарочно оспорване на решението на КРС за приемане стойността на общия размер на нетните разходи от предоставяне на УПУ от БП през 2021 г. Но производството било неправомерно прекратено от страна на първоинстанционния съд с аргумент за липса на правен интерес у жалбоподателя. Частният жалбоподател възразява срещу това заключение на АССГ, като анализира хронологически правната обстановка, в която е взето решението. Като се позовава на Директива 97/67/ЕО на Европейския парламент и на съвета от 15 декември 1997 г. относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряване на качеството на услугата (Директива 97/67) твърди, че основната ѝ идея била да се гарантира, че всеки има достъп до пощенски услуги с определено качество на достъпни цени, дори в селските или слабо населените райони, в които тарифите не покриват непременно разходите за предоставянето на услугата. Директива 97/67 претърпяла две основни изменения - с Директива 2002/39/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 10 юни 2002 година за изменение на Директива 97/67/ЕО относно по-нататъшното отваряне на пощенските услуги в Общността за конкуренция (Директива 2002/39) и с Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (Директива 2008/6). При избора на начина на финансиране на задължението за УПУ държавите членки трябвало да вземат под внимание редица съображения - специфични за всяка държава фактори, като например география, гъстота на населението, състояние на инфраструктурата и други, като осигуряването на необходимите ресурси следвало да се извършва в условията на финансово равновесие. От друга страна, свободата на действие на

държавите членки при установяването на УПУ на тяхната територия била допълнително ограничена от прилагането на разпоредбите на Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) и по - специално на неговите разпоредби относно конкуренцията и свободното предоставяне на услуги. Доставчик на УПУ, който нарушава разпоредбите на ЕС относно конкуренцията, подлежал на санкции съгласно правото на ЕС. Твърди, че изчисляването на нетните разходи за предоставянето на УПУ не било обикновена счетоводна процедура, а било свързано с осигуряване на възможност на регулатора да извърши цялостна преценка на пазара на пощенски услуги. Счетоводната информация трябвало да позволява на държавите членки и техните национални регулаторни органи да вземат решения по отношение на УПУ; да определят дали задълженията за УПУ водят до нетни разходи и налагат несправедлива финансова тежест върху доставчика на УПУ; да гарантират, че тарифите, прилагани към ЕПЕ, съответстват на тарифните принципи, установени в Директива 2008/6; да гарантират спазване на принципите за определяне на крайните такси, установени в Директива 2008/6, и да контролират справедливите пазарни условия, докато конкуренцията стане ефективна. На следващо място, частният жалбоподател насочва към счетоводните системи за отчитане на нетните разходи, които следвало да гарантират, че лицето извършващо УПУ предоставя на регулаторния орган достатъчно подробна счетоводна информация, която позволява да се осъществи надлежен контрол на прехода към напълно конкурентен пазар. Като се позовава на подробно анализираната правна рамка на Европейското законодателство, частният жалбоподател твърди, че обжалваното от него Решение № 332 от 13.10.2022 г. на КРС за приемане стойността на общия размер на нетните разходи от предоставяне на универсална пощенска услуга от „Български пощи“ ЕАД за 2021 г. и за признаване, че същите нетни разходи представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в размер от 28 456 хил. лв., било едно от решенията, които националният регулатор вземал по чл. 14 от Директива 97/67 във връзка с член 22, т.3 от същата директива (друг тип такова решение било решението за съгласуване на резултатите от прилагане на Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ НАД). Твърди, че същото решение можело да бъде обжалвано от „всеки ползвател“ на УПУ и от „всеки доставчик на пощенски услуги, засегнат от него“. „СТАР ПОСТ“ ООД възразява срещу неефективния контрол, който националният регулатор извършвал спрямо БП, водещ до съществено изкривяване на конкуренцията. Това обстоятелство пряко оказвало влияние върху търговската дейност на частния жалбоподател, извършвана на същия пазар като БП. „СТАР ПОСТ“ ООД бил и ползвател на УПУ и имал право на жалба и в това си качество, а не само като доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на национален регулаторен орган.

36.2.Неправилност на обжалваното определение: Решаващият мотив на АССГ бил, че жалбоподателят не е адресат на оспорения акт, нито изпълнението на акта рефлектирало в правната му сфера, защото определянето на нетните разходи извършени от БП за предоставяне на УПУ не пораждали за него права и задължения, нито засягали негови права и законни интереси. Според частния жалбоподател, тези съображения на първоинстанционния съд противоречали на материалния закон (целите и нормите на Директива 97/67). Самото прекратяване на делото представлявало нарушение на правото на достъп до съд, по смисъла на член 6 от Конвенцията, на член 22 от Директива 97/67 и на член 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз (Хартата). Твърди, че приемането на стойността на общия размер на нетните разходи от предоставяне на универсална пощенска услуга от „Български пощи“ ЕАД за 2021 г. и признаването, че същите нетни разходи представляват „несправедлива финансова тежест“ от извършването на УПУ, не е формална дейност, която няма влияние върху други правни субекти, освен върху БП. Като се позовава на целта на контрола, дружеството твърди, че конкурентните дружества могат да оспорват решенията на регулатора, ако те са в нарушение на принципа за осигуряване на конкурентна среда. Резултатите от проверката на регулатора не били обществено достъпни. БП изготвяло доклад, че се е съобразило със закона при поддържането на Система за разпределение на разходите, който включвал размер за нетните разходи от предоставяне на УПУ и представляло само този доклад в КРС. КРС възлагала на одитор да анализира доклада на БП, но без да изисква от него да извършва допълнителни проучвания в счетоводството на БП. КРС издавала кратко

решение, с което автоматично приемала стойността на общия размер на нетните разходи и признавала, че те са „несправедлива финансова седмица“. Докладът на одитора бил недостъпен за обществеността в цялост. Така описаното положение лишавало частният жалбоподател от право на информация и право на достъп до съд, което било в противоречие с целите на Директива 97/67. Според частния жалбоподател, правото му да обжалва решението на КРС произтичало пряко и изрично от разпоредбата на член 22, т.3 от Директива 97/67.

36.3. Искане за преюдициално заключение до Съда на ЕС: И на последно място, частният жалбоподател прави искане, ако съдът се колебае как следва да се тълкуват понятията, използвани в член 22, т.3 от Директива 97/67 - „потребител“ и „засегнат“ от решението на националния регулатор доставчик на пощенски услуги, да отправи искане за преюдициалното им тълкуване от Съда на Европейския съюз, като поставя следните въпроси:

1. Как следва да се тълкува израза „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на националния регулаторен орган“ и по-специално понятието „засегнат“, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 97/67? Следва ли понятието „засегнат“ да се тълкува като изискващо решението на регулаторния орган да бъде издадено именно спрямо доставчика на пощенски услуги? „Засегнато“ ли е, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 97/67, дружество, извършващо доставки на пощенски услуги, което се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга в процедури по обществени поръчки, при обжалването на решенията по които излага аргументи, свързани с кръстосано субсидиране, извършвано от доставчика на универсалната пощенска услуга, отхвърляни от съда, поради наличието на решения на националния регулаторен орган за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?

2. В случай, че понятието „засегнат“ доставчик на пощенски услуги, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 97/67, бъде тълкувано стеснително, като изключващо възможността на доставчик на пощенски услуги, който не е адресат на решението на националния регулаторен орган (за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер), да го обжалва, допустимо ли е доставчикът на пощенски услуги, който не е „засегнат“, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 97/67 да обжалва решението като „потребител“ на универсалната пощенска услуга и необходимо ли е този доставчик да представя доказателства, че ползва същата универсална пощенска услуга?

3. Допускат ли разпоредбата на член 22, т.3 от Директива 97/67 и член 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз положение като разглежданото в главното производство, при което доставчик на пощенски услуги, който се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга не може да оспори пред независим орган решение на националния регулаторен орган за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?

37. Ответникът, Комисията за регулиране на съобщенията чрез председателя Иван Димитров, представлявана от главен юрисконсулт Теодора Александрова, представя писмен отговор на частната жалба. Твърди неоснователност на искането за отправяне на преюдициално запитване. В действителност член 22, т.3 от Директива 97/67 гарантирал ефективен механизъм за защита пред независим орган на засегнатите от решенията на регулатора. На национално ниво този механизъм се осъществявал чрез обжалването по реда на АПК. Кръгът на имащите право на жалба обаче не бил безграничен, а се определял от факта дали лицата са засегнати от оспореното решение. Според ответника, „засегнати“ в процесуалноправен аспект са онези лица, които са носители на материалноправните последици от волеизявлението на органа. Негативното засягане било правна последица от акта и можело да се изразява в прекратяване или ограничаване на съществуващи субективни

права; създаване на нови или разширяване на съществуващи правни задължения, хипотези на невъзможност за упражняване на субективни права. Във всички случаи следвало да бъде доказано обективно наличие на субективно право или защитим от правото интерес. В случая според ответника, за „СТАР ПОСТ“ ООД отмяната на акта не би довела до никаква промяна в правната сфера. Според ответника по частната жалба, приемането на тезата на жалбоподателя би породило изключителна правна несигурност. Обжалваното решение на КРС било част от процедурата по компенсиране на нетни разходи за предоставяне на УПУ от задължителния оператор "Български пощи" ЕАД, което нямало по какъв начин да рефлектира върху законово гарантираните права и интереси на „Стар Пост“ ООД. Прави искане за отхвърляне на частната жалба като неоснователна.

38. Приложимо право:

39. Национално законодателство (в редакция към датата на издаване на оспорения административен акт):

40. ЗАКОН за пощенските услуги

Чл. 15. (1) Комисията за регулиране на съобщенията регулира извършването на пощенските услуги в съответствие с този закон, като:

1. осигурява условия за извършване на универсалната пощенска услуга на територията на цялата страна;

11. разработва методика за изчисляване на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга и за определяне на критерии за наличие на несправедлива финансова тежест; методиката се приема от Министерския съвет по предложение на Комисията за регулиране на съобщенията;

(2) Решенията на Комисията за регулиране на съобщенията по прилагането на този закон са индивидуални, нормативни или общи административни актове и подлежат на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред съответния административен съд.

Чл. 24. Универсалната пощенска услуга се предоставя от пощенски оператор, на когото със закона е възложено задължение за извършването на тази услуга на територията на цялата страна чрез организирана и управлявана от него пощенска мрежа.

Чл. 29. (1) Пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга получава компенсация от държавния бюджет, когато задължението за извършване на универсалната пощенска услуга води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за него.

(2) Размерът на несправедливата финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга се определя от Комисията за регулиране на съобщенията въз основа на нетните разходи, изчислени при спазване на методиката по чл. 15, ал. 1, т. 11.

Чл. 29а, (1) Пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга представя пред Комисията за регулиране на съобщенията заявление за компенсиране на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга за предходната година заедно с необходимите доказателства до 31 май на текущата година.

(5) В срок до три месеца от подаването на заявлението по ал. 1 Комисията за регулиране на съобщенията въз основа на мотивиран доклад на одитора се произнася с решение относно:

1. размера на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга;

2. наличието на несправедлива финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга и нейния размер.

Чл. 29а, (7) Комисията за регулиране на съобщенията представя решението по ал. 5 и материалите към него на заместник министър-председателя по чл. 10.

Чл. 34. Универсалната пощенска услуга включва следните видове пощенски услуги:

1. приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски пратки, както следва:

а) кореспондентски пратки - до 2 кг;

- б) малки пакети - до 2 кг;
- в) г) печатни произведения - до 5 кг;
- д) пратки за незрящи и слабовиждащи лица - до 7 кг;
- 2. приемане, пренасяне и доставяне на вътрешни и международни пощенски колети - до 20 кг;
- 3.
- 4. допълнителни услуги "препоръка" и "обявена стойност".

Чл. 36б. (1) Пощенски услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга, са услуги по приемане, пренасяне и доставяне на отделни видове пощенски пратки и услуги по чл. 34, ал. 1.

Чл. 39. Индивидуална лицензия по смисъла на този закон е индивидуален административен акт, който се издава за:

- 1. извършване на универсалната пощенска услуга на цялата територия на Република България от оператор, на когото е възложено задължение за извършване на тази услуга;
- 2. извършване на услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга;
- 3. извършване на пощенски парични преводи.

41. ЗАКОН за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги (ДВ, бр. 87 от 2009 г., в сила от 3.11.2009 г.), Допълнителна разпоредба

§ 110. С този закон се въвеждат разпоредби на Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 февруари 2008 г. за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността (ОВ, L 52/3 от 27 февруари 2008 г.).

42. Административнопроцесуален кодекс

Чл. 16б. (1) Оспорването спира изпълнението на административния акт.

43. Право на Европейския съюз:

44. Договор за функционирането на Европейския съюз

Чл. 10б, пар. 2. Предприятията, които са натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол, се подчиняват на разпоредбите, съдържащи се в Договорите, и в частност на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не пречатства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени. Развитието на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза.

45. ДИРЕКТИВА 97/67/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 15 декември 1997 година относно общите правила за развитието на вътрешния пазар на пощенските услуги в Общността и за подобряването на качеството на услугата

Чл. 1 Настоящата директива установява общи правила относно:

– предоставянето на универсална пощенска услуга вътре в Общността,

46. ДИРЕКТИВА 2008/6/ЕО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА от 20 февруари 2008 година за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността

Чл. 4, пар. 2. Държавите-членки могат да определят едно или повече предприятия за доставчици на универсалната услуга, така че да се покрие цялата територия на страната. Държавите-членки могат да определят различни предприятия за предоставяне на различни елементи от универсалната услуга и/или за обхващане на различни части от националната територия. В такива случаи държавите-членки определят, в съответствие с общностното право, техните права и задължения и публикуват същите тези права и задължения. По специално държавите-членки предприемат мерки, за да гарантират, че условията, съгласно които се възлага осъществяването на универсални услуги, се основават на принципите на прозрачност, недискриминация и пропорционалност, като по този начин се гарантира

непрекъснатостта на предоставянето на универсална услуга, отчитайки важната роля, която тя играе за социалното и териториалното сближаване.

Чл.22,

1. Всяка държава-членка определя един или няколко национални регулаторни органа за пощенския отрасъл, които са правно отделени и функционално независими от пощенските оператори. Държавите-членки, които запазват собствеността си или контрола над доставчиците на пощенски услуги, гарантират ефективното структурно разделение на регулаторните функции от дейностите, свързани със собствеността или контрола.

Държавите-членки информират Комисията за националните регулаторни органи, които са определили за изпълнение на задачите, произтичащи от настоящата директива. Те публикуват задачите, които ще се изпълняват от националните регулаторни органи, в леснодостъпна форма, особено когато тези задачи са възложени на повече от един орган. Държавите-членки гарантират, когато е уместно, че между тези органи и националните органи, отговорни за прилагането на конкурентното право и правото за защита на потребителите, се осъществяват консултации и сътрудничество по въпроси от общ интерес.

2. Националните регулаторни органи имат за конкретна задача да гарантират изпълнението на задълженията, произтичащи от настоящата директива, по-специално чрез установяване на контролни и регулаторни процедури, гарантиращи предоставянето на универсалната услуга. Също така може да им бъде поверена и функцията за гарантиране на спазването на правилата за конкуренцията в пощенския отрасъл.

Националните регулаторни органи работят в тясно сътрудничество и си предоставят взаимна помощ с оглед улесняване прилагането на настоящата директива в рамките на съществуващите подходящи органи.

3. Държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, съгласно които всеки ползвател или доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на национален регулаторен орган, има право да обжалва решението пред апелативен орган, който е независим от участващите страни. До приключване на обжалването решението на националния регулаторен орган остава в сила, освен ако апелативният орган не реши друго“.

47.Харта на основните права на Европейския съюз

ДЯЛ VI ПРАВОСЪДИЕ Член 47 Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес Всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в настоящия член условия. Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. Всеки има възможността да бъде съветван, защитаван и представляван. На лицата, които не разполагат с достатъчно средства, се предоставя правна помощ, доколкото тази помощ е необходима, за да се осигури реален достъп до правосъдие

Член 51 Приложно поле 1. Разпоредбите на настоящата харта се отнасят за институциите, органите, службите и агенциите на Съюза при зачитане на принципа на субсидиарност, както и за държавите-членки, единствено когато те прилагат правото на Съюза. В този смисъл те зачитат правата, спазват принципите и насърчават тяхното прилагане в съответствие със своите компетенции и при зачитане на предоставените в Договорите компетенции на Съюза.

48.Мотиви за отправяне на преюдициално запитване:

49. Предмет на настоящия спор е преценката дали „СТАР ПОСТ“ ООД има правен интерес от обжалване на процесното решение на КРС за приемане на стойността на общия размер на нетните разходи от предоставяне на УПУ от БП през 2021 година.

50.За да обоснове правен интерес, „СТАР ПОСТ“ ООД се позовава лиценза си за извършване на „услуги, включени в обхвата на универсалната пощенска услуга“, като твърди, че конкурентните дружества могат да оспорват решенията на регулатора, ако те са в нарушение на принципа за осигуряване на конкурентна среда.

51. Процесното решение на КРС за приемане на стойността на общия размер на нетните разходи от предоставяне на УПУ от БП през 2021 година е едно от решенията, които националният регулатор взема по чл.14 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността във връзка с чл.22, т.2 от същата директива. Разпоредбите на директивата изискват гарантиране на спазването на правилата за конкуренцията в пощенския отрасъл. Свободата на действие на държавите членки е ограничена и от прилагането на Договора за функциониране на Европейския съюз и неговите разпоредби относно конкуренцията и свободното предоставяне на услуги. С разпоредбите на правото на ЕС относно държавните помощи също се гарантира, че доставчиците на универсална услуга не получават неправомерни предимства в сравнение с конкурентите си.

52. Съгласно чл.4, пар.2. от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността, транспонирана в ЗПУ, държавите-членки предприемат мерки, за да гарантират, че условията, съгласно които се възлага осъществяването на универсални услуги, се основават на принципите на прозрачност, недискриминация и пропорционалност, като по този начин се гарантира непрекъснатостта на предоставянето на универсална услуга, отчитайки важната роля, която тя играе за социалното и териториалното сближаване.

53. Съгласно, чл.22, т.3 на Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността:

Държавите-членки гарантират наличието на ефективни механизми на национално равнище, съгласно които всеки ползвател или доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на национален регулаторен орган, има право да обжалва решението пред апелативен орган, който е независим от участващите страни.

54. За да се отговори на въпроса дали „СТАР ПОСТ“ ООД има правен интерес от обжалване на процесното решение на КРС следва да се тълкува понятието „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на национален регулаторен орган“ по смисъла на чл.22, т.3 на Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността в рамките на фактите по настоящото дело в контекста на фактите по спора (Не се констатира вече извършено такова тълкуване от Съда на Европейския съюз).

55. Съставът на Върховния административен съд съобразявайки гореизложеното във връзка с принципа на примата на правото на Европейския съюз над вътрешното право, както и задължението за изпълнение на сочената Директива при спазване на принципите за създаване на гаранция за приложени условия за финансово равновесие, икономическа ефективност и неполучаване на неправомерни предимства на доставчиците на УПУ в сравнение с конкурентите им, приема, че следва да отправи настоящото преюдициално запитване до Съда на европейския съюз, който да отговори на два от въпросите поставени от частния жалбоподател както следва:

1. Как следва да се тълкува изразът „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на националният регулаторен орган“ и по-специално понятието „засегнат“, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността? Следва ли понятието „засегнат“ да се тълкува като изискващо решението на регулаторния орган да бъде издадено именно спрямо доставчика на пощенски услуги? „Засегнато“ ли е, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността, дружество, извършващо доставки на пощенски услуги, което се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга в процедури по обществени поръчки, при обжалването на решенията по които излага аргументи, свързани с кръстосано субсидиране, извършвано от доставчика на универсалната пощенска услуга, отхвърляни от съда, поради наличието на решения на националният

регулаторен орган за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?

2. Допускат ли разпоредбата на член 22, т.3 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността и член 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз положение като разглежданото в главното производство, при което доставчик на пощенски услуги, който се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга не може да оспори пред независим орган решение на националния регулаторен орган за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?

56. По отношение на втория въпрос, поставен от частния жалбоподател, а именно:

„В случай, че понятието „засегнат“ доставчик на пощенски услуги, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 97/67, бъде тълкувано стеснително, като изключващо възможността на доставчик на пощенски услуги, който не е адресат на решението на националния регулаторен орган (за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер), да го обжалва, допустимо ли е доставчикът на пощенски услуги, който не е „засегнат“ по смисъла на член 22, т.3 от Директива 97/67 да обжалва решението като „потребител“ на универсалната пощенска услуга и необходимо ли е този доставчик да представя доказателства, че ползва същата универсална пощенска услуга?“

съставът на Върховния административен съд приема, че същият не следва да бъде поставян пред Съда на Европейския съюз при следните съображения: В рамките на двете съдебни инстанции „СТАР ПОСТ“ ООД развива единствено съображения за дейност като доставчик на „услуги попадащи в обхвата на универсалната пощенска услуга“, който се конкурира на пазара на пощенските услуги с БП. Изложението му не съдържа фактически твърдения, които да обосноват извод за ползване на УПУ предоставяна от БП. Въпреки това, дружеството недопустимо претендира СЕС хипотетично да отговори на въпроса относим единствено към „потребителите“ на универсалната пощенска услуга, какъвто потребител дружеството не излага факти да е.

57. По изложените съображения и на основание чл. 267, параграф 3, във връзка с параграф 1, б. б) ДФЕС и чл. 631, ал. 1 ГПК във връзка с чл. 144 АПК, Върховният административен съд на Република България - тричленен състав на Седмо отделение,

ОПРЕДЕЛИ:

ОТПРАВЯ преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз със следните въпроси:

1. Как следва да се тълкува изразът „доставчик на пощенски услуги, засегнат от решение на националния регулаторен орган“ и по-специално понятието „засегнат“, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността? Следва ли понятието „засегнат“ да се тълкува като изискващо решението на регулаторния орган да бъде издадено именно спрямо доставчика на пощенски услуги? „Засегнато“ ли е, по смисъла на член 22, т.3 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския

парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността, дружество, извършващо доставки на пощенски услуги, което се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга в процедури по обществени поръчки, при обжалването на решенията по които излага аргументи, свързани с кръстосано субсидиране, извършвано от доставчика на универсалната пощенска услуга, отхвърляни от съда, поради наличието на решения на националния регулаторен орган за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на универсална пощенска услуга (УПУ) от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?

2. Допускат ли разпоредбата на член 22, т.3 от Директива 2008/6/ЕО на Европейския парламент и на съвета за изменение на Директива 97/67/ЕО с оглед пълното изграждане на вътрешния пазар на пощенски услуги в Общността и член 47 от Хартата за основните права на Европейския съюз положение като разглежданото в главното производство, при което доставчик на пощенски услуги, който се конкурира с доставчика на универсалната пощенска услуга не може да оспори пред независим орган решение на националния регулаторен орган за приемане на стойността на нетните разходи от предоставяне на УПУ от доставчика на универсалната пощенска услуга и за установяване, че те представляват несправедлива финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга в определен размер?

СПИРА производството по адм. дело № 1964/2023 г. по описа на Върховния административен съд до произнасяне на Съда на Европейския съюз.

Определението не подлежи на обжалване.

Вярно с оригинала,

ПРЕДСЕДАТЕЛ: /п/ ТАНЯ ВАЧЕВА



ЧЛЕНОВЕ: /п/ МИРОСЛАВА

ГЕОРГИЕВА

/п/ ЮЛИЯ РАЕВА

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Определението е влязло в сила
на 14.05.2023 г.

Секретар: Жанета Ангелова

[Handwritten signature]

