

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 5129

Варна, 20.05.2024 г.

Административният съд - Варна - XXIII състав, в закрито заседание в състав:

СЪДИЯ: НАТАЛИЯ ДИЧЕВА

Като разгледа докладваното от съдия НАТАЛИЯ ДИЧЕВА административно дело № 1236 / 2022 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Образувано е по жалба на „Солвей Соди“ АД, гр.Девня, ЕИК *****, представлявано от С. Н.- изпълнителен директор против Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г., издадено от заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, с което на основание чл.12 и чл. 23 от ЗЗНН на „Солвей Соди“ АД, е разпоредено за едногодишен период, считано от 01.07.2022г. до 30.06.2023г. да създаде и съхранява, респ. организира и финансира за своя сметка и със свои средства нива на запаси от котелно гориво за извънредни ситуации по чл. 2, ал. 1 от ЗЗНН в размер на 53 422,256 тона (петдесет и три хиляди четиристотин двадесет и два тона и двеста петдесет и шест килограма).

Разпореждането подлежи на предварително изпълнение, на осн. чл.8, ал.3 ЗЗНН вр. чл.60, ал.1 АПК, тъй като според ответника, неизпълнението на индивидуалния административен акт, ще доведе до неизпълнение на ангажиментите на РБългария по Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14.09.2009г. и по ЗЗНН, което ще доведе до застрашаване на особено важни държавни и обществени интереси.

Разпореждането за предварително изпълнение е оспорено, като съдът с Определение № 1995/01.07.22г. е отхвърлил жалбата срещу предварителното изпълнение. Определението е обжалвано пред ВАС като касационната инстанция е оставила в сила определението на Адм.съд Варна.

В хода на производството по оспорване на индивидуалния административен акт - Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г., съдът е преценил, че за разрешаването на спора между страните е необходимо тълкуване на Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14 септември 2009г. за налагане на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти.

От настоящата инстанция е отправено преюдициално запитване, което е образувано като дело С-784/22г. и което е спряно.

С Решение на Съда от 30 април 2024г. по съединени дела С-395/22 и С-428/22, които са със сходен предмет, е даден отговор на повечето от отправените идентични въпроси.

Предвид писмо от 08.05.24г. на администратор при секретариат на СЕС е предоставена възможност за изразяване на становище дали съдът поддържа искането си за даване на преюдициално заключение, по поставени преюдициални въпроси по дело С-784/22 , във връзка с което съдът приема:

Въпросите от т.1 до т.8 са поставени във връзка с разглежданото от адм.съд - Варна адм.д. № 1236/22г. с предмет проверката на законосъобразността на Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г., издадено от заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“.

Съдът оттегля искането си по въпроси с номера : 1, 2, 3, 4, 5, 6, и 7, тъй като с Решение на Съда от 30 април 2024г. със сходен предмет по съединени дела С-395/22 и С-428/22, вече е отговорено на поставените въпроси.

Искането се поддържа единствено по въпрос с номер 8, на който не е даден отговор. В тази връзка съдебната инстанция прави допълнително искане за даване на отговор от СЕС на поставени с настоящото определение въпроси относно тълкуването на приложимите към спора разпоредби от Правото на Европейския съюз с цел да се даде отговор на въпрос №8 по дело С-784/22 като доразвие съображенията относно необходимостта от отговор на въпроса, както и да постави други допълнителни въпроси във връзка с констатираните проблеми.

По тези съображения, съдът преценира съдържанието на отправеното преюдициалното запитване по село С-784/22, както следва:

I. СТРАНИ ПО СПОРА В ГЛАВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

1. **Жалбоподател** - „Солвей Соди“ АД, гр.Девня, ЕИК *****, представлявано от С. Н.- изпълнителен директор седалище и адрес на управление: Република България, гр. Девня, общ. Девня, обл.Варна, *** представлявано от адвокат М. К. с адрес на адвокатската кантора: гр. София 1463, [улица].
2. **Ответник** - Заместник-председател на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ с адрес: гр. София, пощенски код 1000, [улица], [тел. номер], представляван от главни юрисконсулти Е. И. и Д. М..

II. ПРЕДМЕТ НА СПОРА В ГЛАВНОТО ПРОИЗВОДСТВО И ОТНОСИМИ ФАКТИ

3. Спорът между страните е относно законосъобразността на Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/12.04.2022г., издадено от заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“.

4. През 2021г. жалбоподателят е закупил и внесъл нефтен кокс в размер [рег. номер],939 тона, декларирано пред ДА ДРВВЗ с подадена от Дружеството справка-декларация по чл. 4, ал. 2 от ЗЗНН. Внасяните от Жалбоподателя количества нефтен кокс са предназначени за основно гориво за комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия в топлоелектрическа централа (ТЕЦ). Няма твърдения и доказателства през 2021г. Дружеството да е осъществявало внос или вътрешнообщностни придобивания (ВОП) на друг вид продукт по Приложение А, глава 3.4 от Регламент № 1099/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година относно статистиката за енергийния сектор („Регламент (ЕО) № 1099/2008“) или на тежки горива.

5. Във връзка с горепосочените ВОП на нефтен кокс през 2021г., на 5.05.2022г. на Дружеството е връчено оспореното разпореждане, с което Жалбоподателят е задължен да създаде, съхранява и обновява със свои средства и за своя сметка определените ЗИС.

6. Дружеството е подало жалба срещу Разпореждането, в резултат на което е образувано адм. дело № 1236/ 2022 г. на Административен съд - Варна, което към момента е висящо.

7. На дружеството е издадено Наказателно постановление № 4513/29.11.2022г., на осн. чл. 62, ал.2 от ЗЗНН за неизпълнение на задължението по чл.17, ал.1 от ЗЗНН по Разпореждане № Р-12-196/28.04.22г., чиято законосъобразност е предмет на настоящото производство по адм.д.№ 1236/22г.

8. С посоченото НП на дружеството е наложена имуществена санкция в размер на 26 711 128лв. (двадесет и шест милиона седемстотин и единадесет хиляди сто двадесет и осем лв.). Наказателно постановление № 4513/29.11.2022г. е обжалвано пред районен съд, който с решение го е отменил. Към настоящия момент решението на районен съд се обжалва пред административен съд.

9. По делото е приета съдебно-счетоводна експертиза, която установява, че покупката на ЗИС (запаси за извънредни ситуации) ще влоши някой от показателите на дружеството- рентабилност, ликвидност, задлъжнялост, освен това може да доведе до риск от обявяване в несъстоятелност- при невъзможност да се предоговорят условията на плащане. Дружеството има около 600души персонал, за които има потенциален риск от загуба на работното място.

III. ОТНОСИМИ НОРМАТИВНИ РАЗПОРЕДБИ

A. НАЦИОНАЛНО ПРАВО

4. **Закон за запасите от нефт и нефтопродукти** (Обн. - ДВ, бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 15.02.2013 г.; изм., бр. 14 От 20.02.2015 г.; изм., бр. 85 от 24.10.2017 г.; доп., бр. 62 от 27.07.2018 г., в сила 29.01.2019 г.; изм., бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.; изм., бр. 17 от 26.02.2019 г.; изм. и доп., бр. 53 от 05.06.2020 г., в сила от 05.06.2020 г.; изм. и доп., бр. 65 от 21.07.2020 г.; изм. и доп., бр. 105 от 11.12.2020 г., в сила от 01.01.2021 г.)

1. **Чл. 1. (1)** С този закон се уреждат обществените отношения, свързани със създаването, съхраняването, обновяването, ползването и възстановяването на запаси за извънредни ситуации от нефт и нефтопродукти и целеви запаси от нефтопродукти, както и се въвеждат необходимите процедури за преодоляването на евентуален сериозен недостиг.

Запасите по ал. 1 имат за цел да осигурят снабдяването с течни горива в случаите на затрудняване на доставките или значимо прекъсване на снабдяването с нефт и нефтопродукти в страната, в другите държави-членки на Европейския съюз, и/или съгласно влязло в сила решение на Международната агенция по енергетика за отпускане на запаси.

Чл.8, ал.3 Председателят на агенцията издава индивидуални административни актове при условията и по реда на Административнопроцесуалния кодекс, доколкото в този закон не е предвидено друго. Жалбата срещу акт по ал. 2, т. 3 не спира изпълнението му.

...

Чл. 17. (1) (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2020 г., в сила от 05.06.2020 г.) Задължените лица са длъжни ежегодно до 1 юли да създадат определените им нива на запаси за извънредни ситуации по видове и количества в съответствие с определеното им ниво по чл. 12, ал. 1.

Чл. 62. (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2020 г., в сила от 05.06.2020 г.) (1) На лице, което не изпълни задължението по чл. 17, ал. 1, се налага имуществена санкция в размер на 500 лв. на тон върху количествата несъздадени запаси.

Административнопроцесуален кодекс

Член 6 от този кодекс, озаглавен „Съразмерност“, гласи:

„(1) Административните органи упражняват правомощията си по разумен начин, добросъвестно и справедливо.

(2) Административният акт и неговото изпълнение не могат да засягат права и законни интереси в по-голяма степен от най-необходимото за целта, за която актът се издава.

(3) Когато с административния акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации, прилагат се онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона.

(4) От две или повече законосъобразни възможности органът е длъжен при спазване на ал. 1, 2 и 3 да избере тази възможност, която е осъществима най-икономично и е най-благоприятна за държавата и обществото.

(5) Административните органи трябва да се въздържат от актове и действия, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел“.

Спиране изпълнението на административния акт

Чл. 166. (1) Оспорването спира изпълнението на административния акт.

(2) (Изм. и доп. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.) При всяко положение на делото до влизането в сила на решението по искане на оспорващия съдът може да спре предварителното изпълнение, допуснато с влязло в сила разпореждане на органа, издал акта по чл. 60, ал. 1, *ако то би могло да причини на оспорващия*

значителна или трудно поправима вреда. Изпълнението може да се спре само въз основа на нови обстоятелства.

(3) (Изм. - ДВ, бр. 39 от 2011 г.) Искането по ал. 2 се разглежда в закрито заседание. Съдът се произнася незабавно с определение, което може да бъде обжалвано с частна жалба в 7-дневен срок от съобщаването му.

Закон за административните нарушения и наказания

Член 27, алинеи 1, 2, 3, 4 и 5 от този закон, в редакцията му, в сила към датата на настъпване на фактите в главното производство, гласи:

„(1) Административното наказание се определя съобразно с разпоредбите на този закон в границите на наказанието, предвидено за извършеното нарушение.

(2) При определяне на наказанието се вземат предвид тежестта на нарушението, подбудите за неговото извършване и другите смекчаващи и отегчаващи вината обстоятелства, както и имотното състояние на нарушителя,

(3) Смекчаващите обстоятелства обуславят налагането на по-леко наказание, а отегчаващите – на по-тежко наказание“.

Чл. 58д На обжалване и протестиране подлежат:

1. наказателното постановление;

Чл. 59. (Изм. - ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) (1) Актовете по чл. 58д подлежат на обжалване или протестиране пред районния съд, в района на който е извършено или довършено нарушението..“

Чл. 63в. (Нов - ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.) Решението на районния съд подлежи на касационно обжалване пред административния съд на основанията, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс, и по реда на глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс.

В ЗАНН не е предвидена възможност за спиране на производството по членове 83 и сл., т.е. не се спира производството по оспорване на НП.

Б. ПРАВОТО НА ЕС

ДОГОВОР ЗА ФУНКЦИОНИРАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Член 122 (предишен член 100 от ДЕО)

1. Без да се засягат останалите процедури, предвидени в Договорите, Съветът, по предложение на Комисията, може да вземе решение, в дух на солидарност между държавите-членки, относно мерките, съобразени с икономическата ситуация, и по-конкретно ако възникнат сериозни затруднения при снабдяването с определени продукти, а именно в областта на енергетиката.

Харта на основните права на Европейски съюз (наричана по-нататък „Хартата“)

Член 47, параграф 1 от Хартата, озаглавен „Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“, гласи:

„1. 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“.

Член 48 Презумпция за невинност и право на защита 1. 2. 1. Всеки обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона. На всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита.

Член 49, параграф 3 от Хартата, озаглавен „Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието“, предвижда:

„3. Тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението“.

Член 50 от Хартата, озаглавен „Право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление“, гласи: „Никой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона“.

Член 51, параграф 1 и 2 от Хартата, озаглавен „Приложно поле“, предвижда: „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 компетенциите на Съюза.

2. Настоящата харта не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите“.

Член 52, параграф 1 от Хартата, озаглавен „Обхват и тълкуване на правата и принципите“, гласи: „1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14 септември 2009 година за налагане на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти, Селех номер 02009L0119, публикувана L 265, 9, 9.10.2009, изменена с Директива за изпълнение (ЕС) 2018/1581 на Комисията от 19 октомври 2018 година, публикувана L 263, 57, 22.10.2018 и с Регламент (ЕС) 2018/1999 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 г., публикуван L 328, 1, 21.12.2018

Преамбюл

(11)

.....

Нефтопродукти, собственост на предприятия, които са *изложени на значителен риск от производства за принудително изпълнение по отношение на активите им, не следва да се вземат предвид. При налагането на даден оператор на задължение по отношение на запасите, откриването на производство за обявяване в несъстоятелност или за споразумение с кредиторите би могло да се счита за показател за наличието на такъв риск.*

(33) Доколкото целта на настоящата директива, а именно поддържането на висока степен на сигурност на снабдяването с нефт и нефтопродукти на Общността посредством надеждни и прозрачни механизми, основани на солидарността между държавите-членки при съблюдаване на правилата на вътрешния пазар и конкуренцията, не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите-членки и следователно, поради мащаба и последиците ѝ, може да бъде постигната по-добре на общностно равнище, Общността може да приеме мерки съгласно принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от

Договора. *В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигането на тази цел.*

Б. ПРАКТИКА НА СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

С Решение на Съда от 30 април 2024г. по съединени дела С-395/22 и С-428/22 относно чл.3 , чл.1 и чл.2,ал.1, б. и) и й) от Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14 септември 2009 година за налагане на задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти, изменена с Директива за изпълнение (ЕС) 2018/1581 на Комисията от 19 октомври 2018 г., е решено, че с посочените държавите членки не са длъжни да поддържат запаси за извънредни ситуации за всички категории енергийни продукти, посочени в глава 3.4 от приложение А към Регламент (СЕ) на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година относно статистиката за енергийния сектор, изменен с Регламент (ЕС) 2019/2146 на Комисията от 26 ноември 2019г. Напротив, те могат да изпълнят вмененото им с член 3 задължение за поддържане на запаси за извънредни ситуации, като поддържат запаси за извънредни ситуации, състоящи се само от някои от тези категории продукти.

Посочено е, че чл.3 и чл.8 от Директива 2009/119, изменена с Директива за изпълнение 2018/1581, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национално законодателство, съгласно което може да бъде наложено задължение за създаване и поддържане на запаси за извънредни ситуации на икономически оператор, който е извършвал внос на енергийни продукти, включени в глава 3.4 от приложение А към Регламент №о1099/2008,изменен с Регламент 2019/2146.

Относно Разпоредбите на Директива 2009/119, изменена с Директива за изпълнение 2018/1581, във връзка с членове 16 и 17 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз е решено, че трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат положение, при което вносът, осъществен от даден икономически оператор на енергийни продукти, включени в една категория продукти по глава 3.4 от приложение А към Регламент №о1099/2008, изменен с Регламент 2019/2146, *поражда задължение за този оператор да създаде и поддържа запаси за извънредни ситуации с енергиен продукт, който принадлежи към друга категория продукти по тази глава, дори когато продуктът не се използва в икономическата дейност на посочения оператор и не е свързан нея, а това задължение представлява значителна финансова тежест за него, при условие че посоченото задължение е пропорционално.*

Съгласно решение на СЕС по дело С 97/21, се приема, че:

Преценката на наказателноправния характер на разглежданите процедури за търсене на отговорност и санкции, съгласно постоянната практика на Съда релевантни са три критерия. Първият критерий е правната квалификация на нарушението във вътрешното право, вторият – самото естество на нарушението, а третият – степента на тежест на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице (вж. в този смисъл решение от 22 март 2022 г., *bpost*, С1117/10, EU:C:2022:202, т. 25 и цитираната съдебна практика).

СЕС посочва, че чл.50 от Хартата се прилага не само към процедури за търсене на отговорност и санкции, квалифицирани от националното право като „наказателни“, но и към процедури за търсене на отговорност и санкции, за които, независимо от тази квалификация по националното право, трябва да се счете, въз основа на другите два критерия, посочени в точка 38 от настоящото

решение, че са с наказателноправен характер. Всъщност този характер може да произтича от самото естество на въпросното нарушение и от степента на тежест на санкциите, до които то може да доведе (вж. в този смисъл решения от 20 март 2018 г., *Menci*, C1524/15, EU:C:2018:197, т. 30 и от 22 юни 2021 г., *Latvijas Republikas Saeima* (Точки за пътнотранспортни нарушения), C1439/19, EU:C:2021:504, т. 88).

„... следва да се уточни, че степента на тежест се преценява в зависимост от максималното наказание, предвидено в релевантните разпоредби (вж. в този смисъл решение на ЕСПЧ от 9 октомври 2003 г., *Ezeh и Connors c/y Обединеното кралство*, CE:ECHR:2003:1009JUD003966598, § 120).“

В този контекст, ако, както следва от сведенията на запитващата юрисдикция, разглежданите в главното производство мерки трябва да се квалифицират като санкции с наказателноправен характер, би следвало да се приеме, че кумулирането на тези санкции води до ограничаване на основното право, гарантирано в член 50 от Хартата.

- По евентуалната обосновка на ограничаването на основното право, гарантирано в член 50 от Хартата

Съгласно постоянната практика на Съда ограничение на основното право, гарантирано от член 50 от Хартата, може да бъде обосновано с член 52, параграф 1 от Хартата (решение от 22 март 2022 г., *bpost*, C1117/20, EU:C:2022:202, т. 40 и цитираната съдебна практика).

В съответствие с член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. Съгласно второто изречение от същия параграф при спазване на принципа на пропорционалност ограничения на посочените права и свободи могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

Спазването на принципа на пропорционалност, изисква кумулирането на процедури за търсене на отговорност и санкции, предвидено в национална правна уредба като разглежданата в главното производство, да не превишава границите на онова, което е уместно и необходимо за постигане на легитимните цели, преследвани от тази правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни спрямо поставените цели (решение от 5 май 2022 г., *BV*, C1570/20, EU:C:2022:348, т. 34 и цитираната съдебна практика).

В това отношение Съдът е уточнил, че в такава национална правна уредба трябва да се предвиждат ясни и точни правила, които, най-напред, да позволяват на правния субект да предвиди кои действия и бездействия могат да бъдат предмет на такова кумулиране на процедури за търсене на отговорност и санкции, след това, да осигуряват координиране на производствата с цел да се сведе до стриктно необходимото допълнителната тежест, произтичаща от кумулирането на производства с наказателноправен характер, които се водят независимо едно от друго, и накрая, да позволяват да се гарантира, че тежестта на всички наложени санкции съответства на тежестта на разглежданото нарушение (решение от 5 май 2022 г., *BV*, C1570/20, EU:C:2022:348, т. 36 и цитираната съдебна практика).

СЕС приема становището, че член 273, че член 273 от Директивата за ДДС и член 50 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която за едно и също неизпълнение на данъчно задължение и след провеждане на отделни и самостоятелни производства на данъчнозадължено лице може да бъде наложена мярка имуществена санкция и мярка запечатване на търговски обект, които подлежат на обжалване пред различни съдилища, доколкото *посочената правна уредба не осигурява координиране на производствата, позволяващо да се сведе до стриктно необходимото допълнителната тежест от кумулирането на посочените мерки, и не позволява да се гарантира, че тежестта на всички наложени санкции съответства на тежестта на разглежданото нарушение.*

Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване

Оспореното Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г., издадено от заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ цели налагане на задължение за изпълнение е с тежък финансов характер и риск от изпадане в ликвидация, поради големия му размер и високата санкция, наложена с НП на дружеството. Същевременно член 50, член 52, параграф 1 от Хартата и изискването за пропорционалност по член 49, параграф 3 от Хартата. Ефективност на вътрешноправните средства за защита, мотивират съда да се усъмни дали това е целта на българския ЗЗНН.

Допустимост

Съгласно разясненията по член 51 от Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, алинея трета от ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване, „задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите членки единствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза“.

От практиката на Съда на Европейския съюз следва, че под „прилагане правото на Съюза“ по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата се разбират всички случаи, при които се прилага правото на Съюза – решение от 26 февруари 2013 г., Akerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), т. 19.

Националният законодател изрично е посочил, че ЗЗНН се прилага за енергийните продукти по приложение А, глава 3.4 от **Регламент (ЕО) № 1099/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008г.** относно статистиката за енергийния сектор (ОВ, L 304/1 от 14 ноември 2008г.), наричан по-нататък "Регламент (ЕО) № 1099/2008", и за тежките горива. § 2. (Изм. - ДВ, бр. 51 от 2020 г., в сила от 5.06.2020 г.) Този закон:

ЗЗНН въвежда изискванията на Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14 септември 2009г. за налагане на задължение на държавите членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти (ОВ, L 265/9 от 9 октомври 2009 г.) и Директива за изпълнение (ЕС) 2018/1581 на Комисията от 19 октомври 2018 г. за изменение на Директива 2009/119/ЕО на Съвета относно методите за изчисляване на задълженията по отношение на запасите (ОВ, L 263/57 от 22 октомври 2018 г.);

Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14 септември 2009г. за налагане на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти установява и санкционните разпоредби. В чл. 21 озаглавен „Санкции“ е посочено, че Държавите-членки установяват система от санкции, приложими при нарушаване на национални разпоредби, приети съгласно настоящата директива, и вземат всички необходими мерки за

осигуряване на тяхното прилагане. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи.

Относителност на преюдициалните въпроси

Жалбоподателят не разполага с регистрирани по ЗЗНН складове за ЗИС и не осъществява икономически дейности - не внася, не съхранява, не търгува или друго, с котелни горива. С Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г., издадено от заместник-председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“, на основание чл.12 и чл. 23 от ЗЗНН на „Солвей Соди“ АД, е разпоредено за едногодишен период, считано от 01.07.2022г. до 30.06.2023г. да създаде и съхранява, респ. организира и финансира за своя сметка и със свои средства нива на запаси от котелно гориво за извънредни ситуации по чл. 2, ал. 1 от ЗЗНН в размер на 53422,256 тона, което създава изключителна финансова тежест на „Солвей Соди“ АД гр.Девня, респ. ако закупи и заплати цялото количество котелно гориво, ще доведе до изключителен риск от претенции за обявяване в несъстоятелност при невъзможност за преговаряне на условията за плащане. Дали посоченото задължение е пропорционално, подлежи на преценката на настоящата съдебна инстанция.

Докато делото пред съда е висящо, за неизпълнение на вмененото с Разпореждането задължение за ЗИС, се извършват проверки и се издават административни актове за установяване неизпълнение на задължението по Разпореждането за ЗИС- към настоящия момент е издадено Наказателно постановление № 4513 от 29.11.2022г, с което на Дружеството е наложена имуществена санкция в размер 26 711 128лв. /двадесет и шест милиона седемстотин и единадесет хиляди сто двадесет и осем лева/ за извършено административно нарушение по чл. 17, ал. 1 ЗЗНН, което към момента се оспорва.

Имуществената санкция е наложена на осн. чл.62 ал.1 ЗЗНН се налага на лице, което не изпълни задължението по чл. 17, ал. 1, и е в размер на 500 лв. на тон върху количествата несъздадени запаси. Същата е фиксирана по размер, определя се като произведение и не подлежи на изменение от съда.

Следва да се посочи, че административно наказание „имуществена санкция“ е с фиксиран размер , без предвидена процесуална възможност за съда да определя по- малък от нея размер или по-леко по вид наказание, което също мотивира съда да се усъмни дали съответства на разпоредбата на чл.49, параграф 3 от ХОПЕС.

Съгласно практиката на ЕСПЧ, е необходимо всяко подвеждане под наказателна отговорност да бъде разгледано в съответствие с член 6, параграф 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „Конвенцията“).

Изискването за съразмерност на санкциите е разгледано като относително към административните санкции и в практиката на ЕСПЧ по член 1 от Първи допълнителен протокол към ЕКПЧ (решение от 11 януари 2007 г., Mamidakis v. Greece – № 35533/04, ECHR, § 47 и 48, решение от 6 ноември 2008 г., Ismayilov v. Russia – № 30352/03, ECHR, § 38, решение от 26 февруари 2009 г., Grifhorst v. France – № 28336/02, ECHR, § 94–106).

Спорът се отнася до наложеното задължение дружеството да осигури определените му нива на запаси за извънредни ситуации по видове и количества в съответствие с определеното им ниво по чл. 12, ал. 1 от ЗЗНН. Посоченият закон в чл. 62 ал.1 санкционира неизпълнение на задължение по чл.17 ЗЗНН,

който закон прилага правото на Европейския съюз по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и поражда въпрос по член 47, параграф 1 от Хартата – за ефективността на съдебната защита срещу допуснатото и предварително изпълнение.

Съгласно практиката на Съда на Европейския съюз „... защитата срещу произволна или непропорционална намеса на публичната власт в частната сфера на физически или юридически лица е общ принцип на правото на Съюза“ (решение от 21 септември 1989 г., Hoechst/Commission, 46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 19 и решение от 22 октомври 2002 г., Roquette Freres, C-94/00, EU:C:2002:603, т. 27).

В случая на главното производство - заместник-председателят на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси е допуснал предварително изпълнение на разпореждането за създаване на запаси за извънредни ситуации по чл.12, ЗЗНН – с включено в съдържанието и разпореждане по член 60, алинея 1 АПК .

Разпореждането по член 60, алинея 1 АПК е отклонение от правилото за изпълнение на административни актове след влизането им в сила (член 268 АПК), като преодолява забраната за тяхното изпълнение до изтичане на срока за тяхното оспорване (член 90, алинея 1 и член 166, алинея 1 АПК), респективно – при постъпила жалба или протест – до решаване на спора от съответния орган.

Защитата срещу разпореждането по член 60, алинея 1 АПК за предварително изпълнение на разпореждането по чл.12 от ЗЗНН се осъществява само пред съд (административен съд) – чрез отделна жалба срещу разпореждането за допускане на предварително изпълнение по чл.8, ал.3 ЗЗНН, подадена до административния съд по реда на член 166 АПК, а след влизането в сила на разпореждането – с жалбата срещу самото разпореждане , съединена с искане за спиране на предварителното и изпълнение от административния съд по реда и основанията на член 166, алинеи 2 и 3 АПК. Искането за спиране на изпълнението на разпореждането е допустимо при всяко положение на делото по оспорване на разпореждането.

Жалбите срещу издадено наказателно постановление за налагане на имуществена санкция по член 62 от ЗЗНН и срещу разпореждане по чл.12 ЗЗНН са подсъдни на различни съдилища – районен съд (член 63, алинея 1 ЗАНН) и административен съд (член 128, алинея 1 и член 132, алинея 1 АПК).

Запитващата юрисдикция отбелязва, че в ЗАНН не е предвидена възможност за спиране на производството по членове 83 и сл. от ЗАНН до приключване на административното производство срещу Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г.

В рамките на двете съдебни производства – по обжалване на наказателно постановление и обжалване на разпореждане за осигуряване на количества котелно гориво по чл.2, ал.2 ЗЗНН – районният съд, съответно административният съд, са овластени с преценка за пропорционалност на санкцията (член 27 ЗАНН), респ. индивидуалния административен акт (член 146, точка 5, във връзка с член 6 АПК), но независими една от друга. Въпросът за пропорционалността на наказанието (имуществена санкция) не е въпрос, относим към пропорционалност на ИАА, но законосъобразността на ИАА-разпореждане за осигуряване на количества котелно гориво по чл.2, ал.2 ЗЗНН е относимо към НП. Отмяната на Разпореждане за създаване на запаси за извънредни ситуации № Р-12-196/28.04.2022г., е основание за отмяна на НП № 4513/29.11.2022г., което е издадено на осн. чл. 62, ал.2 от ЗЗНН за

неизпълнение на задължението по чл.17, ал.1 от ЗЗНН по Разпореждане № Р-12-196/28.04.22г., чиято законосъобразност е предмет на настоящото производство по адм.д.№ 1236/22г.

Това мотивира съдебния състав да изпитва опасения от една страна за това дали евентуална подобна отмяна на Разпореждане № Р-12-196/28.04.22г., може да се счита за оправдателна присъда (оправдание) по смисъла на чл.50 от Хартата, което да препятства провеждане на паралелно водено санкционно производство при липсата на механизъм за координация на законосъобразността на Разпореждане № Р-12-196/28.04.22г. и предвидената имуществена санкция, заради ненадлежно проведено, със спазване на всички гаранции и стандарти наказателно производство.

Съмненията на запитващата юрисдикция относно съответствието с член 49 от Хартата на член 83 и сл. от ЗАНН, следват от предмета на производството по оспорване на НП, с което е наложената имуществена санкция на дружество поради неизпълнение на разпореждане на административния орган по реда на ЗЗНН. Административните наказания, наложени от националните органи, и наказателните производства, образувани за нарушения по ЗЗНН, представляват прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 26 февруари 2013 г., *Åkerberg Fransson*, С¹617/10, ЕУ:С:2013:105, т. 26 и 27 и от 5 май 2022 г., *BV*, С¹570/20, ЕУ:С:2022:348, т. 26). Същото важи и за санкциите, налагани в такива наказателни производства от съда. От това следва, че Хартата е приложима към главното производство.

Съдът е наясно, че Европейският съд по правата на човека приема, че член 7 от ЕКПЧ изключва налагането на наказателна санкция на лице, без предварително да бъде установена неговата наказателна отговорност, тъй като в противен случай би била нарушена и презумпцията за невиновност, гарантирана в член 6, параграф 2 от ЕКПЧ (ЕСПЧ, 28 юни 2018 г., [интернет адрес] [интернет адрес] и др. с/у Италия, СЕ:ЕCHR:2018:0628JUD000182806, § 251).

За съда възникнат съмнения дали член 48 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, съгласно която националният съд може да наложи на юридическо лице наказателна санкция за нарушение / неизпълнение на задължение по разпореждане /, в случай че тази отговорност все още не е окончателно установена.

Освен изложеното, съдът прави извод, че с издаването на Наказателно постановление № 4513 от 29.11.2022г, с което на Дружеството е наложена имуществена санкция в размер 26 711 128лв., както и на Разпореждане № Р-12-196/28.04.22г., с което на дружеството е вменено задължението, да създаде, съхранява нива на запаси от котелно гориво в размер на 53422,256кг., каквото следва да закупи, защото не разполага, за дружеството „се създава значителен риск от производства за принудително изпълнение по отношение на активите му (11) от Директивата“, което не е целта на същата.

От гледна точка на изложеното и във връзка възможността на жалбоподателя във всеки един момент, да поиска пред съда, на осн. чл.166 АПК спиране на предварителното изпълнение на разпореждането, допуснато по силата на ЗЗНН - чл.8, ал.3, вр. ал.2, т.3 , каквото е и направил при подаване на жалбата, но съдът не е уважил, е необходимо тълкуването на Съда на Европейския съюз дали производство като разглежданото по член 166, алинея 2 –3 от АПК, което изключва проверка на фактите и ограничава обхвата на съдебния контрол само до наличието на претърпени вреди, е ефективно правно средство за защита в светлината на член 47 от Хартата.

Исканото тълкуване на Директивата и посочените норми от нея цели да постигне необходимата яснота и безусловност, т.е. да очертае какви са правомощията на националните органи, както при индивидуалното определяне на запасите, така и при налагане на имуществени санкции поради неизпълнението им, за да се постигнат съответните цели на ХОПЕС и Директивата.

За да се установи точния смисъл и съдържание на Директивата обаче, следва да се отправи преюдициално запитване, защото тълкуването на актовете на ЕС попада сред правомощията на Съда на ЕС по силата на чл. 267 от ДФЕС.

Тълкуването на Директивата в настоящия случай ще даде възможност на българския съд да реши правилно спора, доколкото националният съд има съмнение по отношение правилното тълкуване на Директивата.

По изложените съображения, Административен съд - Варна, XXIII състав

О П Р Е Д Е Л И:

ОТПРАВЯ преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз съгласно чл.267, първи параграф, буква „б“ от Договора за функционирането на Европейския съюз, тъй като тълкуването на : 1/ Директива на Съвета 2009/119/ЕО от 14 септември 2009г. за налагане на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и/или нефтопродукти (включително съображение 11 и 33 от преамбюла, чл.20 и чл.21 от Директивата; 2/ член 30 и член 34 от Договора за функциониране на Европейския съюз и 3/ член 47, чл.48, чл.49, чл.50 и чл.52 от Хартата на основните права на Европейския съюз, Съдът на Европейския съюз е компетентен да се произнесе, поради което е налице основание настоящият съдебен състав да отправи преюдициално запитване до СЕС по реда на чл.267 от Договора за функциониране на ЕС със следните въпроси :

1. Съответства ли на принципа в чл.49, пар.3 и чл.42 от ХОПЕС за ефективност, съразмерност и възпиращо действие, предвиден в преамбюла - съображение (11) и член 21 от Директива 2009/119, системата от санкции, предвидени в чл.62 ЗЗНН, приложими при нарушение на националните разпоредби за задълженията за запаси за извънредни ситуации, съгласно която при нарушение на задълженията за запаси на икономическите оператори се налага *имуществена санкция във фиксиран размер, определен като произведение, изчислено на тон върху количествата запаси, предмет на нарушението, без съдът да разполага с възможност на измени санкцията към по-малък размер*, макар да се докажат смекчаващи отговорността обстоятелства?
2. Съответства ли на чл.49, пар.3 и чл.42 от ХОПЕС и чл. 21 от Директива 2009/112 относно принципите на съразмерност,

ефективност, пропорционалност и възпиращо действие на санкцията и следва ли държавата-членка да предвиди в националната система от санкции *задължение за компетентния орган да извършва индивидуална преценка на всеки отделен случай на нарушение* и при определянето на размера на конкретната санкция да взема предвид и всички факти и обстоятелства от значение при извършване на съответното нарушение, както и потенциалните последици от нарушението е оглед целта на закона; Следва ли това задължение за *индивидуална преценка на нарушението да е посочено в нарочна национална разпоредба или същото произтича от приложението на европейското право?*

3. Допустимо ли е, с оглед принципа на съразмерност в чл.48 от Хартата и принципа на ефективност в чл.21 от Директива 2009/112, издаване на наказателно постановление, респ. *налагане на имуществена санкция* от националния съд за нарушение, вследствие на неизпълнение на задължение по индивидуален административен акт, *преди съдът да се произнесе по законосъобразността на съответния административен акт*, с който се определя задължението за осигуряване на запаси за извънредни ситуации ?
4. Допустимо ли е, съгл. чл.50 от Хартата за едно и също неизпълнение на задължение по чл.17 ЗЗНН и след провеждане на отделни и самостоятелни производства на съответното лице да бъде наложено задължение да създаде, съхранява, респ. осигури и финансира за своя сметка и със свои средства нива на запаси от котелно гориво в размери, и имуществена санкция, които подлежат на *обжалване пред различни съдилища - административен съд и районен съд*, доколкото посочената правна уредба не осигурява координиране на производствата, а следва да се установи законосъобразността на едни и същи факти, касаещи материалноправната разпоредба на чл.12 и чл.17 от ЗЗНН?
5. С оглед принципа в чл.47 от Хартата на ефективни правни средства за защита пред съд и чл. 48 - Презумпция за невинност и право на защита, допустима ли е национална уредба , която не предвижда възможност *съдът да спре производството по ЗАНН, респ. по оспорване на НП, до приключване на първоинстанционното*

производство пред административния съд по обжалване на индивидуалния административен акт- разпореждане за създаване и съхраняване на запаси за котелно гориво за извънредни ситуации, което е се явява основание за издаване на НП?

6. Следва ли член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че се *допуска в рамките на съдебното производство, проверка и на други факти освен настъпването на претърпени вреди при защитата срещу предварително изпълнение* на задължения, въведени от националния законодател, за да гарантират интереса по чл. 3 , чл.5 от Директива 2009/119/ЕО на Съвета от 14 септември 2009г. относно налагане на задължение на държавите-членки да поддържат минимални запаси от суров нефт и нефтопродукти?

Определението не подлежи на обжалване.

СЪДИЯ: