

РЕШЕНИЕ

№ 25784

гр. София, 25.06.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, VI КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 29.05.2026 г. в следния състав:

ПРЕДС
ЧЛЕ

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **2580** по описа за **2026** година докладвано от съдия Евгения Иванова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от АПК, вр. чл. 63в ЗАНН.

Образувано е по касационна жалба на Директора на РИОСВ-С., срещу Решение № 285/26.01.2026 г. постановено по НАХД № 12448/2025 г. по описа на Софийския районен съд, НО, 9 състав, отменящо Наказателно постановление № 51/09.07.2025 г., издадено от касатора, с което на „Родна индустрия-91“ ЕООД на основание чл. 76 от Закона за ограничаване изменението на климата е наложена имуществена санкция в размер на 108 400 лева за нарушение на чл. 48, ал .1 от с.з.

В жалбата се поддържа становище за неправилност на съдебния акт. Твърди се, че съдът не е вникнал във всички обстоятелства по делото и не е направил обективно, всестранно и пълно изследване на фактите по делото. Поддържа се, че задължението за операторите на инсталации, притежаващи разрешително за емисии на парникови газове да предават към Регистъра на ЕС определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията, е императивно и произтича от разпоредбите на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета. Твърди се, че техническата невъзможност да се прехвърлят безплатни квоти по партидата на дружеството не го ощетява и не е пречка за определяне на количеството квоти, които следва да бъдат предадени за съответната година.

В съдебно заседание касаторът е представляван от юрк. П. – Д., която поддържа жалбата и моли решението да бъде отменено, а издаденото наказателно постановление – потвърдено.

Не претендира разноски.

Ответникът – Родна индустрия – 91 ЕООД, чрез адв. Д. оспорва жалбата. Счита решението за правилно и моли да бъде оставено в сила. Претендира разноски.

Представителят на Софийска градска прокуратура дава заключение за неоснователност на жалбата.

След като се запозна с обжалваното съдебно решение, обсъди наведените касационни основания и доводите на страните, Административен съд София – град, Шести касационен състав, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е процесуално допустима, като подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК и от надлежна страна. Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

От фактическа страна съставът на районния съд е установил, че дружеството Родна индустрия-91 ЕООД има качеството на Оператор на Разрешително за емисии за парникови газове (РЕПГ) с рег. № 156-Н0/2011г., актуализирано с Решение № 156-Н0-А1/2013г. на Изпълнителния Директор на Изпълнителна Агенция по околна среда. Установено е също така, че не е било получило от Държавата по партидата си на Оператор на Разрешително за емисии за парникови газове полагащите му се безплатни верифицирани квоти, равни за верифицираните емисии, предвидени за 2021г., за 2022г. и за 2023г.

През 2024г. бил приет доклад за верифицираните емисии на дружеството на основание Наредбата за условията, реда и начина на изготвяне на докладите и за верификация на докладите на операторите на инсталации и на операторите на въздухоплавателни средства и съгласно чл.70 от Регламент (ЕС) № 2018/2066 на Комисията от 19 декември 2018г. относно мониторинга и докладването на емисиите на парниковите газове, съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията.

На 10.01.2025г. е съставен АУАН № 1/2025г. срещу Родна индустрия-91 ЕООД за извършено на 01.10.2024г. нарушение по чл.48, ал.1 Закона за ограничаване на изменението на климата, за това, че в срок до 30.09.2024г. юридическото лице не е било предало квоти в размер на 542 t/CO₂e, отделени от инсталацията му за предходната 2023г., съгласно представеният от оператора през 2024г. в Изпълнителна Агенция по околна среда верифициран доклад.

На 28.06.2025г. дружеството е получило своите безплатни квоти от Държавата за 2021г., за 2022г. и за 2023г. на основание издадената Заповед № РД-83 от 31.01.2025г. на Министъра на околната среда и водите.

Установено е също така, че Родна индустрия-91 ЕООД притежавало клас (статус) „Б“, тъй като броят на предадените квоти до 30 септември е бил по-малък от проверените емисии. СРС е приел, че ако дружеството е имало клас (статус) „А“, при който количеството предадени квоти е било равно на верифицираните емисии, само тогава е могло да получи от Държавата безплатните си квоти в срок. Техническата невъзможност да се предоставят безплатни квоти за дружествата от клас (статус) „Б“ е било преодоляно с Делегиран Регламент (ЕС) 2025/1253 на Комисията от 11 февруари 2025 година за изменение на Делегиран регламент (ЕС) 2019/1122 за допълване на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на функционирането на Регистъра на ЕС, след което е отпаднало ограничението за разпределението на квотите по партидите в Националния регистър за търговия с квоти за емисии на парникови газове.

С писмо с изх. № 27 от 01.07.2025г. управителят на дружеството уведомил Изпълнителна Агенция по околна среда, че верифицираните квоти, равни за верифицираните емисии на

юридическото лице за 2021г. са били 417 квоти; за 2022г. - 572 квоти и за 2023г. - 542 квоти или общо 1531 квоти. Квотите били вписани в Национален регистър за търговията с квоти за емисии на парникови газове за периода 2020г. - 2023г.

Със завършена (успешна) транзакция № 1587099 от 02.07.2025г. въпросните 1531 квоти били прехвърлени към дружеството. За 2024г. квотите на дружеството-жалбоподател били 212, прехвърлени успешно на 03.07.2025г. към него със завършена (успешна) транзакция.

Въз основа на съставения акт на 09.07.2025г. е издадено наказателно постановление № 51/09.07.2025г. от 09.07.2025г. на директора на Регионална инспекция по околната среда и водите С. към министерството на околната среда и водите, с което за нарушение на чл. 48, ал .1 ЗОИК ма Родна индустрия – 91 ЕООД е наложена имуществена санкция в размер на 108 400 лв.

Съставът на районния съд е приел, че българската държава е поставила санкционираното дружество в неравнопоставено положение, тъй като е имало по-нисък клас (статус) „Б“а дружествата-оператори по ЗОИК, които са имал клас (статус) „А“ са получавали в срок безплатните си квоти на вредните емисии по ЗОИК и надлежно са изпълнявали своите задължения по закон. Дружествата-оператори клас (статус) „Б“ са започнали да получават безплатни квоти по ЗОИК през 2025г. Също така съдът е приел, че липсата на предвидимост в действията на държавата по предоставянето на безплатните квоти на вредни емисии по ЗОИК за очертаните периоди за дружеството, което е имало клас (статус) „Б“, са довели до невъзможността в срок по чл. 48, ал. 1 ЗОИК да бъдат предоставени изискуемите квоти в размер на 542 t/CO₂e, отделени от инсталацията на оператора за предходната 2023г. Съдът е приел, че дружеството по технически причини не е получило своите безплатни квоти от Държавата, тъй като е имало по-нисък клас (статус) „Б“. Тази техническа невъзможност за държавите-членки спрямо операторите от клас „Б“ е била преодоляна законодателно чрез Делегиран Регламент (ЕС) 2025/1253 на Комисията от 11 февруари 2025 година за изменение на 11 Делегиран регламент (ЕС) 2019/1122 за допълване на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета по отношение на функционирането на Регистъра на ЕС, след което е отпаднало ограничението за разпределението на квотите по партидите в Националния регистър за търговия с квоти за емисии на парникови газове. Направен е извод, че административнонаказателната отговорност при юридическите лица е обективна и безвиновна, но обективната невъзможност на управителя на Родна индустрия-91 ЕООД да повлиява на факти и обстоятелства, извън неговото съзнание и воля, не се квалифицира като административно нарушение, независимо, че за неговата съставомерност не се изисква вина. Според съдебният състав непредставянето на безплатните квоти от държавата по ЗОИК на операторите освобождава санкционираното дружество от административнонаказателна отговорност.

На следващо място съдът е развил подробни съображения, с които е приел, че санкцията е непропорционална.

Решението на СРС е валидно, допустимо и правилно.

Съставът на СРС е събрал необходимите доказателства за правилното решаване на делото, анализирал ги е и въз основа на правен анализ е установил релевантните факти.

При субсидиарното прилагане на НПК, СРС е изпълнил служебното си задължение да проведе съдебното следствие по начин, който е осигурил обективно, всестранно и пълно изясняване на всички обстоятелства, включени в предмета на доказване по делото, при точното съблюдаване на процесуалните правила относно събиране, проверка и анализ на

доказателствата, и не е допуснал нарушения на съдопроизводствените правила.

Въззивният съд не е допуснал нарушение при оценката и анализа на доказателствата.

Съгласно чл. 40, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 02.05.2013 г. за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, който е пряко приложим акт от законодателството на ЕС, емисионните квоти съставляват инструмент, търгуем на пазара. В съответствие с чл. 52, ал. 1 и, ал. 2 ЗОИК - всички търгове на квоти за емисии на парникови газове по този закон се провеждат в съответствие с Регламент (ЕС) № 1031/2010. Търговете се организират и осъществяват на обща тръжна платформа, определена в съответствие с Регламент (ЕС) № 1031/2010. Съгласно дефиницията на § 1, т. 26 от ДР на ЗОИК, квотите представляват имуществени права - права за отделяне на един тон еквивалент на въглероден диоксид в рамките на определен период, които са валидни за целите на Европейската схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове и могат да бъдат прехвърляни.

От изложеното следва, че емисионните квоти съставляват специфични, оценени в пари права и всяко волеизявление на административен орган за отпускането им или отказ за отпускането им на определено лице има характер на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК.

По смисъла на Директива 2003/87/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета „квота“ означава квота за отделяне на един тон еквивалент на въглероден двуоксид в рамките на определен период, която е валидна единствено за целите на изпълнение на изискванията на настоящата директива и може да бъде прехвърляна в съответствие с разпоредбите на настоящата директива. Разпоредбата на чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗОИК предвижда, че в срок до 30 септември всяка година операторите на инсталации, притежаващи разрешително за емисии на парникови газове, и авиационните оператори предават определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, отделени от инсталацията или в резултат на авиационните дейности през предходната година, верифицирани в съответствие с наредбата по чл. 5, т. 2 или определени в резултат на консервативна оценка на емисии съгласно чл. 70 от Регламент за изпълнение (ЕС) № 2018/2066. В случая не е спорно, че дружеството е имало право на безплатни квоти, които не са му били разпределени по независещи от дружеството причини. В този случай същото е следвало да се снабди с необходимото количество квоти, посредством които да изпълни задължението си. Начините за това са следните: 1. безплатно разпределение по реда на Делегиран Регламент (ЕС) 2019/331 на Комисията от 19 декември 2018 г. за определяне на валидни за целия Съюз преходни правила за хармонизирано безплатно разпределение на квоти за емисии в съответствие с член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета; 2. Закупуване на търг, като търговете се организират и осъществяват на обща тръжна платформа, определена в съответствие с Делегиран Регламент (ЕС) 2023/2830 на Комисията от 17 октомври 2023 г. за допълване на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета чрез определяне на правила относно графика, управлението и други аспекти на търга на квоти за емисии на парникови газове; 3. Операторите могат да купуват и продават квоти от и на други оператори, участващи в ЕСТЕ или други търговци.

Правилно процесуалния представител на наказващия орган приема, че операторът изпълнява задължението си по чл. 48, ал. 1 само с квоти, издадени от компетентен орган

на държава – членка, но това не означава, че могат да се използват само безплатни квоти, а че при закупуването им операторът трябва да се снабди с квоти, издадени от компетентен орган на държава – членка на ЕС. Правилен е и довода, че погасяването на задълженията се извършва посредством квоти, независимо дали са издадени като безплатни или са закупени на търг или от друг търговец.

Същевременно обаче чл.51, пар.1 от Хартата на основните права в ЕС (ХОПЕС) 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. Разпоредбата на чл.49, пар.3 от Хартата на основните права в ЕС (ХОПЕС) установява принципа, че тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението, принцип, който многократно е разясняван в практиката на Съда на ЕС (СЕС).

При липса на законодателни мерки на Съюза в областта на приложимите санкции, държавите членки са компетентни да определят вида и размера на тези санкции при спазване по-специално на принципа на пропорционалност (решение от 19 октомври 2023 г., дело С-655/21, EU:C:2023:791, т. 64 и цитираната съдебна практика). Според последния принцип предвидените в национално законодателство санкционни мерки не трябва да надхвърлят границите на необходимото за постигане на легитимно преследваните от същото това законодателство цели (решение от 19 октомври 2023 г., дело С-655/21, EU:C:2023:791, т. 65 и цитираната съдебна практика). Принципът на пропорционалност изисква при определянето на наказанието, както и при определянето на размера на глобата, да се отчетат конкретните обстоятелства по случая (решение от 19 октомври 2023 г., С-655/21, EU:C:2023:791, т. 67). За да се прецени пропорционалността на санкциите, трябва да се вземат предвид и възможността националният съд да измени квалификацията спрямо дадената в обвинителния акт, като тази възможност може да доведе до налагането на по-лека санкция, както и възможността да нюансира санкцията спрямо тежестта на съответното престъпление (решение от 19 октомври 2023 г., С-655/21, EU:C:2023:791, т. 68 и цитираната съдебна практика). В т.84 от същото решение СЕС е посочил, че като предвижда наказание лишаване от свобода от минимум пет години за всички случаи на използване без съгласие на марка в търговската дейност, национална законова разпоредба като посочената в четвъртия преюдициален въпрос затруднява прекомерно задачата на компетентните органи да определят с оглед на всички релевантни обстоятелства санкция, чиято тежест не надхвърля тежестта на съответното престъпление.

Съгласно чл. 76, ал .1 ЗОИК за неизпълнение на изискванията на чл. 48, ал. 1 на оператора на инсталацията, на авиационния оператор или корабното дружество - юридическо лице или едноличен търговец, се налага имуществена санкция 200 лв. за всеки тон еквивалент въглероден диоксид, за който операторът не е предал квоти.

Настоящият състав намира, че определянето на санкцията в конкретния случай във фиксиран размер от 200 лв. на тон, не позволява при определяне на наказанието да се отчетат конкретните обстоятелства на случая по смисъла на цитираната практика на СЕС. При извършване на процесното нарушение са налице смекчаващи обстоятелства, които с оглед принципа на пропорционалност следва да бъдат отчетени. Това е така, защото дружеството безспорно е било получател на безплатни квоти, които обаче не са му били

предадени от държавата не по негова вина. Закупуването на квоти, при наличието на безплатни такива, би довело до необосновано ощетяване на дружеството, което пък е предпоставка за осъдителен иск срещу държавата – Така например с Решение № 4401/29.06.2022 г. по адм. д. № 3594/2021 г. на АССГ, оставено в сила с Решение по адм. д. № 9563/22 г. на ВАС, е уважен осъдителен иск срещу Министерството на енергетиката, във връзка с незаконосъобразно отменени безплатни квоти на ТЕЦ, който е следвало да се снабди с такива чрез закупуването им. Именно незаконосъобразната отмяна на безплатните квоти обосновава причинно-следствената връзка между незаконосъобразния акт и претърпените имуществени вреди. В този ред на мисли, при наличие на разпределени, но непредадени безплатни квоти, дружеството би претърпяло също вреди от закупуването на квотите на търг или от друг оператор. Същевременно не е спорно че трансакцията по предаване на квотите е извършена на 02.07.2025 г. като общото количество е 1531 квоти. Предаването на 212 квоти равняващо се на верифицираните емисии за 2024 г. е извършено на 03.07.2025 г. т.е. веднага след получаването им. Към датата на издаване на НП 09.07.2025 г., задължението е изпълнено. Макар и безспорно извършено, нарушението е формално и от него не са произтекли никакви вредни поледици.

В продължение на изложеното, абсолютно фиксирания размер на санкцията от 200 лв. на тон, не позволява да се съобразят тези обстоятелства и поради това съдът намира санкцията в случая за непропорционална, до какъвто извод е достигнал и СРС. Налице е съдебна практика (решение № 6623 от 07.11.2019 г. по кнахд № 6092/2019 г. на АССГ, решение № 1698 от 09.03.2020 г. по кнахд № 141/2020 г. на АССГ, решение № 8264 от 19.12.2019 г. по кнахд № 10357/2019 г. на АССГ, Решение № 7974 от 26.02.2026 г. по кнахд № 7888/2025 г., както и константната национална съдебна практика по отмяна на електронни фишове, издадени от АПИ за нарушения на чл. 187а, ал. 2, т. 3 във вр. с чл. 179, ал. 3б ЗДвП, вкл. след постановяване на Решение на СЕС от 21.11.2024 г. по дело С-61/23), според която спазването на принципа на пропорционалност се осъществява чрез преценката по чл. 28 от ЗАНН, който принцип е относим и към формалните нарушения. Той изисква при определяне размера на наказанието да се отчетат конкретните обстоятелства по случая. Законодателно е уреден в разпоредбата на чл.27, ал.2 ЗАНН, уреждаща начина на индивидуализация на административното наказание. Този принцип се извежда и от разпоредбата на чл. 35, ал. 3 НК, според която наказанието трябва да е съответно на извършеното престъпление, респ. по аргумент от чл. 11 ЗАНН и административното наказание трябва да е съобразено със степента на засягане на обществените отношения от извършеното административно нарушение.

Санкционната разпоредба на чл.76, ал. 1 ЗОИК и установеният в нея абсолютен размер на имуществената санкция не позволяват да се отчетат конкретните обстоятелства по случая, нито предоставя възможност за нюансиране на санкцията спрямо тежестта на конкретното нарушение, което от своя страна затруднява прекомерно задачата на компетентните органи да определят с оглед на всички релевантни обстоятелства санкция, чиято тежест не надхвърля тежестта на съответното нарушение. При разпоредбата на чл.27, ал.1 ЗАНН, според която административното наказание се определя в границите на наказанието, предвидено за извършеното нарушение, е спорна законодателна техника, която не предвижда възможност за индивидуализиране на наказанието, така че да се отчетат всички негови конкретни специфики, вкл. смекчаващи и отегчаващи обстоятелства по смисъла на чл.27, ал.2 ЗАНН. При установените за конкретното нарушение смекчаващи

обстоятелства, които разкриват по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушения и при липса на нормативна възможност в чл.76, ал. 1 ЗОИК за нюансиране на размера на санкцията намирам, че макар и нормативно установена, санкция в размер на 200 лв. за всеки тон или общо 108 400 лв. се явява несъразмерна с тежестта на извършеното, надхвърля границите на необходимото за постигане на целите на наказанието, поради което се явява и непропорционална.

Като е достигнал до същите изводи съставът на районния съд е постановил едно правилно решение, което не страда от твърдените в жалбата пороци.

При този изход на спора претенцията на ответника по касация за присъждане на адвокатско възнаграждение се явява основателна, като РИОСВ – С. следва да бъде осъдена да заплати на Родна индустрия – 91 ЕООД сума в размер на 1 600.00 евро, представляваща доказан размер на заплатеното адвокатско възнаграждение.

Така мотивиран, Административен Съд С. – град, VI-ти касационен състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 285/26.01.2026 г. постановено по НАХД № 12448/2025 г. по описа на Софийския районен съд, НО, 9 състав.

ОСЪЖДА Регионална инспекция по околната среда и водите към Министерство на околната среда и водите да заплати на „РОДНА ИНДУСТРИЯ – 91“ ЕООД сума в размер на 1 600.00 евро, представляваща разноски за адвокатско възнаграждение.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване и протест.