

# РЕШЕНИЕ

№ 5969

гр. София, 21.10.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 37 състав,**  
в публично заседание на 21.09.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Адриан Янев**

при участието на секретаря Кристина Алексиева, като разгледа дело номер **4941** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е образувано по жалба на [фирма] срещу Разпореждане № Р-12-206 от 29.04.2021 г. за създаване на запаси за извънредни ситуации, издадено от заместник – председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ (ДА „Д.“), с което на дружеството жалбоподател са определени нива на запаси за извънредни ситуации от 1814,561 тона котелни горива за извънредни ситуации за периода от 01.07.2021 г. до 30.06.2022 г., както и е разпоредено да приведе нивото си на запас за извънредни ситуации в съответствие с определените в разпореждането нива, като създаде и вложи количествата нефтопродукти до 01.07.2021 г. и да съхранява и обновява същите със свои средства и за своя сметка до 30.06.2022 г.

В жалбата се съдържат оплаквания, че оспорваният акт е издаден от некомпетентен орган, тъй не е ясно дали са делегирани правомощия на заместник – председателя ДА „Д.“. Излагат се съображения за допуснати нарушения на административнопроизводствените правила, доколкото дружеството не е уведомено за започналата процедура по издаване на акта, което е довело до ограничаване възможността за участие в производството. Счита за немотивирано разпореждането поради липсата на фактически основания за неговото издаване. Пояснява, че дружеството не е запознато с препащащите актове, в които се съдържат мотиви за издаването на разпореждането. Оспорва се размерът на определените нива на запаси поради неточни изходни данни и неправилни изчисления. Счита, че обжалвания акт е издаден при противоречие с целта на закона, тъй като е нарушен принципът на

съразмерност и разпоредбата на чл. 7, ал. 2 от Закона за запасите на нефт и нефтопродукти (ЗЗНН). В тази връзка се поддържа, че стойността на нефтопродуктите, определени за съхранение надвишава наличните средства и активи на дружеството и е икономически непосилно за него. Според жалбоподателя в допълнителните разпоредби на ЗЗНН е посочено, че същият въвежда изискванията на Директива на Съвета 2009/19/ЕО от 14.09.2009 г. и Директива за изпълнение (ЕС) 2018/1581 на Комисията от 19.10.2018 г., но в същите не е предвидено, че запасите от течни горива ще се осигуряват и от търговци, които не търгуват с течни горива. Излага съображения за противоречие на обжалваното разпореждане с чл. 19 от Конституцията на Република България и чл. 16 от Хартата на основните права на ЕС. Ответната страна изразява становище за неоснователност на жалбата и моли да се отхвърли.

Административен съд София - град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, прецени становищата на страните и събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа страна:

От приложената административна преписка се установява, че с писмо от 02.03.2021 г. на Националният статистически институт (НСИ) са предоставени на ДА „Д.“ статистически данни за 2020 г., отнасящи се за обстоятелствата по чл. 4, ал. 5, т. 2 ЗЗНН.

Приложена е Методика за определяне на нивата на запаси за извънредни ситуации от нефт и нефтопродукти по чл. 2, ал. 1 ЗЗНН въз основа на нетния внос и вътрешнообщностни пристигания на територията на страната на енергийните продукти по приложение А, глава 3.4 от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и тежки горива, в равностойност на нефт. Същата е утвърдена със Заповед № РД-10-214 от 04.08.2020 г. на председателя на ДА „Д.“.

С писмо изх. № 1109/10.03.2021 г. на председателя на ДА „Д.“ е уведомено [фирма] за извършването на извънпланова проверка в офис на дружеството относно количествата от внос и/или вътрешнообщностни пристигания (В.) на нефтопродукти, както и съответните наличности към 01.01.2020 г. и 31.12.2020 г., което е във връзка с определяне нивата на запаси за извънредни ситуации.

Установява се, че [фирма] е подало справка – декларация рег. № 1109/19.03.2021 г. по чл. 4, ал. 2 ЗЗНН, отнасяща се за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г. Декларирани са 1693 тона нефтен кокс внесени при режим на внос и 8408 тона нефтен кокс – количества от В.. Декларирани са още наличните количества нефтен кокс от внос и В. както следва: 808 тона към 01.01.2020 г. и 368 тона към 31.12.2020 г.

Издадена е заповед № РД-10-40 от 29.03.2021 г. на директора на ТД „Държавен резерв“ [населено място] за извършване на проверка по документи на [фирма], която има за цел установяване действителни количества нефтопродукти от внос и В. за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г.

На 30.03.2021 г. служители на ДА „Д.“ извършили проверка в офис на [фирма], за което са изискани и представени документи от управителя на дружеството. За резултата от проверката е съставен констативен протокол № 455 от 30.03.2021 г., към който са приложени следните документи: обобщени справки за количествата осъществен внос и В. за 2020 г., справка склад и продажби за 2020 г. и митническа декларация от 13.10.2020 г. В протокола е отразено следното количество нефтен кокс:

1688,040 тона от внос за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2020 г.; 8420,800 тона от В. за същия период; 808 тона наличности на склад към 01.01.2020 г. и 369 тона наличности на склад към 31.12.2020 г. Препис от констативния протокол е връчен на управителя на проверяваното дружество, за което същият се е подписал.

Съставена е докладна записка рег. № 1755/27.04.2021 г., с която е направено предложение за издаване на заповед за утвърждаване на регистър по чл. 7, ал. 1, т. 4, б. „а“ ЗЗНН, отнасящи се за 249 задължени лица, сред които е дружеството жалбоподател, както и за издаване на общо разпореждане за създаване нивата на запасите за извънредни ситуации за периода от 01.07.2021 г. до 30.06.2021 г., определен въз основа на среднодневния нетен внос и вътрешнообщностни пристигания на нефт и нефтопродукти, съгласно чл. 12 ЗЗНН. В доклада е отразено са отразени следните общи количество на запаси на нефт и нефтопродукти за извънредни ситуации: 1 050 333 тона, изчислени въз основа на 90 дни среднодневен нетен внос и В. и 561 091 тона, изчислени въз основа на 61 дни среднодневно потребление.

Със Заповед № РЗЛ – 4 /27.04.2021 г. на председателя на ДА „Д.“ е вписано [фирма] под № 206 в регистъра по чл. 7, ал. 1, т. 4, б. „а“ ЗЗНН на задължените лица за периода от 01.07.2021 г. до 30.06.2021 г., които през 2020 г. са внасяли и осъществявали вътрешнообщностни пристигания на енергийни продукти по приложение А, глава 3.4 от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и тежки горива.

Издадено е общо разпореждане за създаване нивата на запасите за извънредни ситуации за задължените лица и ДА „Д.“ за периода от 01.07.2021 г. до 30.06.2021 г., определен въз основа на среднодневния нетен внос и вътрешнообщностни пристигания на нефт и нефтопродукти, съгласно чл. 12 ЗЗНН. Под № 206 в общото разпореждане е отразено [фирма], което следва да поддържа следните нива на запаси: 1814,51 тона котелни горива.

По делото е приложена Заповед № РД-10-150 от 29.05.2017 г. на председателя на ДА „Д.“, с която на основание чл. 8, ал. 5 ЗЗНН делегира на заместник – председателя на ДА „Д.“ следните правомощия: 1. да определя индивидуалните нива на запасите на агенцията и на задължените лица за всеки период на съхраняване; 2. да регистрира и заличава регистрацията на складове за съхраняване на запасите; 3. да утвърждава годишния план за контролната дейност на агенцията; 4. да издава разпореждания за ползване и разпореждания за възстановяване до определените им нива на запасите за извънредни ситуации на задължените лица, както и други актове, предвидени в ЗЗНН и 5. да издава заповеди за ползване и заповеди за възстановяване на запаси за извънредни ситуации и целеви запаси, създадени и управлявани от агенцията.

Последвало е издаване на обжалваното Разпореждане № Р-12-206 от 29.04.2021 г. на заместник – председателя на ДА „Д.“, с което на [фирма] е задължено да създаде нива на запаси за извънредни ситуации от 1814,561 тона котелни горива за извънредни ситуации за периода от 01.07.2021 г. до 30.06.2022 г., както и е разпоредено да приведе нивото си на запас за извънредни ситуации в съответствие с определените в разпореждането нива, като създаде и вложи количествата нефтопродукти до 01.07.2021 г. и да съхранява и обновява същите със свои средства и за своя сметка до 30.06.2022 г.

В оспорваното разпореждане е посочено, че органът го е издал на основание Заповед № РД-10-150 от 29.05.2017 г. на председателя на ДА „Д.“. Посочено е още, че

актът е издаден въз основа на статистическите данни, получени от НСИ (4 271 355 тона – внос и В. на енергийни продукти по приложение А, глава 3.4 от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и на тежките горива и 3 366 545 тона - средното производство на нафта), представена справка – декларация, митническа информация, докладна записка рег. № 1755/27.04.2021 г., горепосочената Методика и Общо разпореждане за създаване на нивата на запасите за извънредни ситуации.

Подадено е искане рег. № 1974/17.05.2021 г. за разрешение за замяна на определеното котелно гориво да се съхранява изцяло под формата на гориво за дизелови двигатели. В тази връзка е издадено Разрешение № РЗ-12-24/19.05.2021 г. за замяна на определеното котелно гориво да се съхранява изцяло под формата на гориво за дизелови двигатели в размер на 1 814,561 тона.

В хода на съдебното производство е представен договор № 41/07.06.2021 г. между [фирма] и [фирма], по силата на който второто дружество следвало да предостави на жалбоподателя 907,281 тона нефтопродукти (гориво за дизелови двигатели), които следвало да се съхраняват в складовете на [фирма]. Определено е възнаграждение при единични цени за един месец за съхранение на метричен тон гориво в размер на 14 лева/м. т. Представен е още договор за делегиране на задължителни запаси в размер на 907,2805 тона дизел.

Приложена е още пазарната справка, според която цената на 1000 л. дизел е 1981,20 лева. От представените отчет за приходи и разходи за 2020 г. и счетоводен баланс за 2020г. се налага извод, че печалбата на [фирма] за 2020 г. възлиза на 116 000 лева, а активите на стойност 1 984 000 лева.

По делото са приложени още 2 бр. фактури за продажба на нефтен кокс с единична цена от 252 лева и договор за банков кредит от 13.02.2019 г., по силата на който на дружеството жалбоподател се разрешава кредит под формата на кредитна линия в размер на 435 000 лева за посрещане на краткосрочни оборотни нужди.

По делото е изслушано неоспорено заключение на съдебно – техническа експертиза, което съдът кредитира, тъй като е обективно, обосновано и компетентно дадено.

Експертът посочва, че по данни на НСИ нетният внос и В. на енергийни продукти по приложение А, глава 3.4 от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и на тежки горива е 4 271 355 тона, като среднодневният нетен внос е 11 670,369 тона, а среднодневното потребление е 9 198,21 тона. Според експерта общите нова на запаси от нефт и нефтопродукти за извънредни ситуации следва да са 700 222,140 тона (според органа е 700222,169 тона, като разликата се получавала от закръглянето на числата). Експертът пояснява, че нивото на запаси за извънредни ситуации е 1813,575 тона котелно гориво, което [фирма] следва да поддържа. Счита, че са достатъчно свободните обеми за съхранение на котелно гориво с оглед определените обеми за съхранение на задължените лица. Посочва, че пазарната стойност на 1813,575 тона е между 2546259,30 лева с ДДС и 2840058,45 лева с ДДС. Отражено е, че активите на дружеството възлизат на 1 984 000 лева, а наличните средства са 88 000 лева (уточнено в съдебно заседание при изслушване на заключението).

При така установените факти, Административен съд София-град достига до следните правни изводи:

Жалбата е подадена от лице, имащо правен интерес, тъй като оспореният административен акт е неблагоприятен за него.

Жалбата е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 АПК, тъй като актът е съобщен на 22.06.2021 г., а жалбата е депозирана на 12.05.2021 г., т. е още преди да е започнал да

тече срокът за обжалване.

Съгласно чл. 168 ал. 1 АПК съдът следва да провери законосъобразността на оспорения акт на всички основания, посочени в чл. 146 АПК. Разгледаната по същество, жалбата е неоснователна.

Оспореното разпореждане е издадена от компетентния орган, тъй като чл. 8, ал. 5 ЗЗНН допуска председателят на ДА „Д.“ да делегира правомощията си по чл. 8, ал. 1, т. 3 ЗЗНН в полза на своя заместник. В настоящия случай председателят на ДА „Д.“ е издал Заповед № РД-10-150 от 29.05.2017 г., с която на основание чл. 8, ал. 5 ЗЗНН е делегирал на заместник – председателя на ДА „Д.“ правомощията си по чл. 8, ал. 1, т. 3 ЗЗНН за издаване на административни актове за определяне индивидуалните нива на запасите на задължените лица за всеки период на съхраняване. Следва да се отбележи, че в разпореждането е отразена посочената заповед, поради което няма съмнение, че органът действа в условията на делегирани правомощия.

Спазена е установената от закона форма - актът е писмен, посочени са фактическите и правни основания за издаването му. Административният акт съдържа изискуемите от разпоредбата на чл. 59, ал. 2 АПК реквизити. Оспореният акт съдържа ясна разпоредителна част, посочени са релевантните факти и обстоятелства и приложимите според административния орган правни норми, проявлението на които обосновава разпоредените от него правни последици.

Част от фактическите основания са изрично посочени, за което се цитират определени стойности по статистически данни, а и същите са общо достъпни. Друга част се съдържат в документи, посочени в акта (декларация, методика, докладна записка и общо разпореждане). Допустимо е фактическите основания да се съдържат в други документи, които предхождат издаването му. Неоснователно е възражението, че дружеството не е запознато с препращащите актове, в които се съдържат мотиви за издаването на разпореждането. Следва да се посочи, че единият документ изхожда от дружеството жалбоподател и същото е запознато с декларираните обстоятелства. Другите документи касаят начинът на изчисляване на съответните количества при вече събрани основни данни и не съдържат факти, правопораждащи задължението за поддържане на запаси за извънредни ситуации. Още повече, че няма пречка адресатът на акта в срока за обжалване да се запознае с тяхното съдържание и да направи съответните възражения в жалбата. Не без значение е обстоятелството, че същите са приложени по делото и не препятстват извършването на съдебния контрол.

В производството не са допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Събрани са всички необходими доказателства, при спазване на служебното начало по чл. 9 АПК. Неоснователно е възражението за липсата за уведомяване за започналата процедура по издаването на акта. Следва да се посочи, че дружеството е уведомено за предстоящата проверка на количествата енергийни продукти от внос и В., която има за цел определяне на нивата запаси за извънредни ситуации. На проверката е присъствал представител на дружеството и същият е представил необходимата документация, с което не се прегражда възможността за участие в производството.

Административният акт е издаден и в съответствие с материалния закон.

Оспорваният има качеството на задължено лице по смисъла на § 1, т. 11 от ДР на ЗЗНН. Съгласно посочената разпоредба, „Задължено лице“ е икономически оператор, който създава, съхранява, обновява и възстановява със свои средства и за своя сметка запаси за извънредни ситуации от нефт и нефтопродукти като част от общото

количество запаси за извънредни ситуации на Република България. Според дефиницията на § 1, т. 10 от ДР на ЗЗНН, „Икономически оператор“ е лице, което осъществява икономическа дейност с енергийни продукти по приложение А, глава 3.4. от Регламент (ЕО) № 1099/2008 на територията на друга държава - членка на Европейския съюз, и е задължено и/или е оправомощено да изпълнява функции по националното законодателство на съответната държава - членка, въвела Директива на Съвета 2009/119/ЕО.

Определянето на оспорващия като лице, за което са приложими посочените дефиниции, е обусловено от прилагането на разпоредбата на чл. 4, ал. 2 ЗЗНН. Тази разпоредба наред с горесцитираните допълнителни разпоредби, както и чл. 23, ал. 2 и ал. 3 ЗЗНН, са в резултат от транспонирането в националното право на 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 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 - § 2 от ДР на ЗЗНН. В тази връзка са неоснователни възраженията, че в двете директиви не е предвидено запасите от течни горива да се осигуряват и от търговци, които не търгуват с течни горива. Двете директиви има за цел създаване на правила за осигуряване на висока степен на сигурност на снабдяването с нефт и нефтопродукти. При транспонирането им няма пречки да се създадат повече правила от минимално съдържащите се в директивите, за да се изпълнят техните цели.

Съгласно чл. 4, ал. 2 ЗЗНН, всички български и/или чуждестранни физически и юридически лица, регистрирани като търговци, както и техните клонове, които през предходната календарна година са извършвали на територията на страната дейности по внос и/или В. на енергийни продукти по приложение А, глава 3.4. от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и на тежки горива, изготвят и представят в ДА „Д.“ ежегодно до 15 февруари справка-декларация по образец за предходната календарна година с информация за обстоятелствата, посочени в чл. 4, ал. 2, т. 1 – т. 5 ЗЗНН.

От доказателствата по делото е установено, че оспорващият е осъществил внос и В. през 2020 г. на нефтен кокс, който е включен в Приложение А глава 3.4. от Регламент (ЕО) № 1099/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2008 година относно статистиката за енергийния сектор, поради което за дружеството е съществувало задължение да подаде справка-декларация по реда и при условията на чл. 4, ал. 2 от ЗЗНН. Дружеството се явява и икономически оператор по смисъла на § 1, т. 10 от ДР на ЗЗНН, тъй като е задължено да изпълнява функции по ЗЗНН. Посоченото задължение произтича от разпоредбата на чл. 23, ал. 2 от ЗЗНН, според която всяко лице, което е внасяло енергийни продукти по приложение А, глава 3.4. от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и тежки горива през предходната календарна година, е длъжно да създаде, да съхранява, обновява и възстановява със свои средства и за своя сметка запаси за извънредни ситуации в количество, пропорционално на участието му спрямо общото участие на всички задължени лица, в общия нетен внос и В. на територията на страната през предходната календарна година. Цитираната норма вмениява задължение на оспорващия да създаде и съхранява запаси за извънредни ситуации, с оглед на осъществения от него внос и В. на нефтен кокс през предходната 2020 година. Механизмът на определяне на количеството от запаси е напълно и точно изяснен в горесцитираната докладна записка, като е съобразена и методиката за

определяне на нивата на запасите за извънредни ситуации (ЗИС). В подкрепа на този извод е и неоспореното заключение на вещото лице, че нивата на ЗИС по отношение на оспорващия, определени с оспореното разпореждане, са изчислени математически правилно, като ползваният алгоритъм съответства на приложената за изчисляване методика въз основа на нетния внос и В. на територията на страната на енергийните продукти по приложение А, глава 3.4. от Регламент (ЕО) № 1099/2008 и на тежките горива, в равностойност на нефт. В тази връзка са неоснователни възраженията, свързани с неправилното изчисление на нивата на запаси.

Правилно е определен и видът нефтопродукт - котелни горива, тъй като съгласно чл. 12, ал. 11 ЗЗНН на всяко българско или чуждестранно физическо или юридическо лице, регистрирано като търговец, както и неговите клонове, което през предходната календарна година е внасяло и/или доставяло от вътрешнообщностни пристигания на територията на страната смазочни масла (в т.ч. базови масла), битум, парафинови восъци, нефтен кокс, катран/гудрон и сяра, се определят нива на запаси за извънредни ситуации под формата на котелни горива. Тъй като оспорващото дружество е осъществило внос и В. на нефтен кокс, законосъобразно с оспореното разпореждане е определено създаването и съхраняването на нива на ЗИС от котелни горива.

Оспореното разпореждане е съобразено и с целта на закона, която се извлича от съображение 3, съображение 12 и съображение 19 от Директива на Съвета 2009/119/ЕО, чиито разпоредби се транспонират чрез националното законодателство и целите на която се преследват и от националните правни норми. Разпореждането цели създаването на запаси от нефтопродукти, безусловно необходими в ситуации, които се характеризират като кризисни и извънредни, като вменяването на задължението за създаването на процесния запас с котелни горива цели постигането и на националната законова цел по аргумент от чл. 1, ал. 2 от ЗЗНН.

Неотносимо е позоваването, че разпореждането противоречи на чл. 7, ал. 2 ЗЗНН, тъй като нормата не отрича възможността за създаване на запаси, а касае за начин на упражняване на функции. Обжалваното разпореждане не е насочено да наруши свободната конкуренция на пазара, доколкото неговата цел е да се създадат запаси за извънредни ситуации, за да се преодолее евентуален сериозен недостиг на нефт и нефтопродукти.

Обсъжданата цел не може да се постави под съмнение заради икономическото състояние на оспорващия. Същият е длъжен при осъществяване на своята търговска дейност да се съобрази със законовите изисквания, като отдели средства за осигуряване на запаси за извънредни ситуации. Следва да се има предвид, че законодателят дава възможност на дружеството, съгласно чл. 24, ал. 1 от ЗЗНН, за намаляване на неговите разходи, като създаде на територията на страната определените му нива на запаси за извънредни ситуации не чрез покупка на горивата, а чрез заемане на съответните количества от съхранители на запаси, притежаващи регистрирани складове по реда на ЗЗНН, чрез сключване на договор за заем на горива. Допълнително чл. 18, ал. 2 от ЗЗНН дава възможност на [фирма] от свое име и за своя сметка да делегира чрез договор създаването и съхраняването на част (до 50 на сто) от определените му нива на запаси за извънредни ситуации на икономически оператори и/или съхранители, които имат възможност да предоставят нефт и нефтопродукти и/или разполагат със свободни съдови вместимости за съхраняване на запаси за извънредни ситуации на територията на други държави - членки на Европейския съюз.

Неоснователни са възраженията, че обжалваното разпореждане противоречи на чл. 19 от Конституцията на Република България и чл. 16 от Хартата на основните права на ЕС. В настоящия случай липсва ограничаване на свободната стопанска инициатива и нарушаване законоустановените правила за еднакви правни условия за стопанска дейност. Текстовете от ЗЗНН, послужили като основание за издаването на оспорваното разпореждане, регламентират дейността на всички субекти, осъществяващи икономическа дейност с енергийни продукти, т. е. условията се отнасят за всички от съответния отрасъл. Задължението за създаване на запаси за извънредни ситуации и обществено полезно и не лишава от правото да се ползва съответното имущество.

Горното налага на основание чл. 172, ал. 2, предл. последно от АПК да се отхвърли жалбата.

По разноските:

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 3 АПК жалбоподателят следва да заплати направените разноски от ответника. В случая ответната страна е направила разноски в размер 100 лева за юрисконсултско възнаграждение, което е съответно на чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ, вр. чл. 37 ЗПрП.

По изложените съображения и на основание и на основание чл. 172, ал. 2, предл. последно от АПК, Административен съд София – град, 37 - ми състав,

#### РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на [фирма],[ЕИК] срещу Разпореждане № Р-12-206 от 29.04.2021 г. за създаване на запаси за извънредни ситуации, издадено от заместник – председателя на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“.

ОСЪЖДА [фирма],[ЕИК] да заплати на Държавна агенция „Държавен резерв и военновременни запаси“ сумата в размер на 100 лева, представляваща на направени разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване пред Върховен административен съд в 14 – дневен срок от съобщаването му на страните.

Съдия: