

# РЕШЕНИЕ

№ 1823

гр. София, 21.03.2023 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 37 състав,**  
в публично заседание на 21.02.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Адриан Янев**

при участието на секретаря Кристина Алексиева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **3194** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 203 и сл. от Административнопроцесуален кодекс (АПК), във вр. чл. 1, ал. 1 от Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ).

Производството е образувано по искова молба на „Симбиосерт“ ООД, с която се иска осъждане на Министерство на земеделието да заплати сумата в размер на 92 207,88 лева, представляваща обезщетение за имуществени вреди (разходи за поддръжка на материално – техническа база на офис, персонал, данъци, такси, външни услуги /юридически, счетоводни, консултантски, куриерски, акредитация, наеми, ел. енергия, интернет, застраховки, административни такси/), вследствие от съвкупността на незаконосъобразни бездействия и действия на служители на ответника, довели до забавяне на производството, образувано по подадено Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г., както и сумата в размер на 5 000 лева, представляваща обезщетение за неимуществени вреди (уронване на престижа и името, загуба на доверие на специалисти в бранша и потенциални клиенти), вследствие от съвкупността на незаконосъобразни бездействия и действия на служители на ответника, довели до забавяне на производството, образувано по Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г., ведно със законната лихва върху двете суми, считано от 28.07.2020 г. до окончателното изплащане на вземанията.

В исковата молба се твърди, че на основание чл. 19, вр. чл. 18 от Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз

(ЗПООПЗПЕС) ищовото дружество е подало Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г. за издаване на разрешение за контролна дейност за спазване правилата на биологичното производство, което е депозирано пред ответната страна. Уточнява, че са подадени всички необходими документи и са изпълнени всички указания на органа. Изложени са твърдения, че незаконосъобразното бездействие се изразява в забавяне на производството по поисканото издаване на разрешение за контролна дейност за спазване правилата на биологичното производство, което е следвало да приключи в двумесечния срок по чл. 21, ал. 3, т. 1 ЗПООПЗПЕС. Изложени са твърдения, че незаконосъобразните действията се изразяват в даването на множество указания (описани в исковата молба), които не съответстват на закона и са довели до забавяне на производството пред органа. Счита, че е налице над три години противоправно бездействие от страна на министъра на земеделието да издаде поисканото разрешение, през което време ищовата страна не е имала право да осъществява предмета си на дейност, но е имала задължение да извършва разходи за поддържане на материално – техническа база на офис, персонал, данъци, такси и външни услуги. Поддържа се, че необоснованото забавяне на процедурата по издаване на разрешението е довело до уронване на престижа и името, загуба на доверие на специалисти в бранша и потенциални клиенти.

Ответната страна - Министерство на земеделието, чрез процесуалния си представител, е подало отговор на исковата молба, с който оспорва основателността на претенциите. Счита, че е налице законосъобразен мълчалив отказ за издаване на поисканото разрешение. Счита, че направените разходи не са свързани с административното производство. Излага твърдения за неизпълнение на задължения от страна на ищеца във връзка с процедурата по издаване на разрешението.

Представител на прокуратурата изразява становище за неоснователност на исковите претенции.

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

По делото се установява, че „Симбиосерт“ ООД (с предишно наименование „Сертификация Био продукти“ ООД) е подало Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г. до Министерство на земеделието, храните и горите (сега Министерство на земеделието), Дирекция „Растениевъдство и биологично производство“, с което се заявява намерение за осъществяване на контролна дейност за спазване на правилата на биологичното производство и е поискано издаване на разрешение по чл. 18 от Закона за прилагане на Общата организация на пазарите на земеделски продукти на Европейския съюз (ЗПООПЗПЕС).

В заявлението се посочва прилагането на следните документи: 1. справка за актуално състояние; 2. дружествен договор; 3. нотариално заверено копие на Сертификат за акредитация, издаден от Българска служба по акредитация; 4. досие по чл. 19, ал. 3 ЗПООПЗПЕС, съдържащо наръчник на системата за управление, процедури за извършване на контрол, правила, сертификационни схеми и организационна структура; 5. копие от договори с акредитирани лаборатории; 6. мерки за установяване на нарушения; 7. списък на техническото оборудване и 8. списък на служителите и документи, удостоверяващи тяхната квалификация.

Със Заповед № РД09-817/19.10.2017 г. на министъра на земеделието, храните и горите са определени длъжностни лица, които да извършат проверка на представените със

заявлението документи, заявени данни и други обстоятелства, както и съответствието им с фактическите условия за извършване на контролна дейност на място в седалището и адреса на управление на заявителя. Със заповедта е наредено още да се изготви заключение от извършените проверки и доклад за резултатите, в срок от 7 работни дни след извършване на проверките.

Извършена е проверка на представените от дружеството документи, при която са констатирани непълноти и несъответствия. В тази връзка с писмо вх. № АО-1769/31.10.2017 г. на дружеството е даден 10-дневен срок за отстраняването на нередовностите на заявлението.

С писмо вх. № АО-1769/24.11.2017 г. на жалбоподателя се уведомява МЗХГ и директора на Дирекция „РБП“, че са настъпили промени в променени името и собствеността на заявителя, за което е посочен ЕИК, адрес за кореспонденция и ново наименование („СимбиоСерт ООД). Посочено е също, че предстои преиздаване на сертификат за акредитация, който ще бъде представен веднага след издаването му от ИА „Българска служба по акредитация“ (БСА).

С писмо вх. № АО-1769/15.03.2018 г. на заявителя (ищец в настоящото производство) се представя пред органа удостоверение изх. № 38/18ОСП/15/Е от 13.03.2018 г., издадено от ИА „БСА“, според което заявителят притежава валиден сертификат за акредитация рег. № 18-ОСП/31.08.2017 г. и предстои висване на промени в него поради промяна на наименованието.

С писмо вх. № АО-1769 от 21.03.2018 г. дружеството (ищец в настоящото производство) е уведомено, че не е получен отговор във връзка с първоначалните дадени указания от 31.10.2017 г. и са дадени отново същите указания.

Заявителят е депозирал писмо вх. № АО-1769 от 14.05.2018 г., в което посочва, че „Сертификация Био Продукти“ ООД и „СимбиоСерт“ ООД е едно и също юридическо лице с предмет на дейност: Контрол и сертификация на производството и търговията с биологично продукти в страната и чужбина съгласно действащите национално, европейско и международно законодателство; обучения и изследвания на системи по качество, включително създаване и реализация на курсове за обучение, сътрудничество с други контролни органи за сертификация; проектиране и реализация на нови методи за контрол; всичко незабранено от закона. С писмото са представени описанията в него документи. Поискано е да бъдат предприети действия за издаване на исканото разрешение.

С писмо от изх. № 70-4060 от 17.09.2018 г. са дадени отново указания на заявителя за отстраняване на установени непълноти и несъответствия, подробно описани в същото. Посочено е, че проверката на документите продължава и дружеството ще бъде уведомено, ако се констатират други непълноти и несъответствия. С писмо вх. № 70-4060/05.10.2018 г. на заявителя са представени документите, за които са дадени указания.

С писмо от изх. № 70-5009 от 23.01.2019 г. са дадени поредните указания на заявителя за отстраняване на установени непълноти и несъответствия. С писмо от вх. № АО-1769 от 31.01.2019 г. се предоставят от заявителя поисканите документи, за които са му дадени указания.

С молба от 06.03.2019 г. на заявителя е поискано повторно от органа да се произнесе в кратки срокове по подаденото заявление. Подробно е описано всичко, което е предприето по преписката и административният орган е уведомен, че е налице значително забавяне, от което дружеството търпи негативни последици. С писмо вх.

№ АО-1769 от 16.05.2019 г. на „СимбиоСерг“ ООД отново е поискано произнасяне в кратки срокове по подаденото заявление за издаване на разрешение за контролна дейност.

С писмо вх. № АО-1618 от 20.05.2019 г. на заявителя се информира органа за наличието на промяна в ръководството на ОСП, за което се представят необходимите документи.

Към преписката липсват доказателства, но с оглед изложеното от ищеца и отразеното в писмото изх. № 70-2761 от 03.06.2019 г. на административния орган, съдът приема, че на 05.04.2019 г. и на 22.04.2019 г. на дружеството е извършена физическа проверка на място, за което са изготвени заключения, които са представени на ищеца.

С писмото изх. № 70-2761 от 03.06.2019 г. дружеството е уведомено, че в действащата нормативна уредба, в която е разписан редът за издаване на разрешение за контролна дейност, не е предвидена възможност за извършване на нова административна проверка на коригирани и актуализирани документи, когато корекциите са извършени след проверката на място по чл. 50, ал. 7 от Наредба №5 от 03.09.2018 г. Предвид това е посочено, че направените допълнителни промени в процедурите, получени на 20.05.2019 г., не следва да бъдат разглеждани и оценявани в рамките на започналата процедура. При това положение следва да се направи предложение до комисията по чл. 59, ал. 1 за разглеждане на заявлението с приложеното към него досие. На дружеството е указано, ако има желание приложените към писмото от 20.05.2019 г. актуализирани процедури и документи да бъдат разгледани и въз основа на тях да се получи разрешение за контролна дейност, настоящата процедура следва да бъде прекратена и да се подаде ново заявление по реда на чл. 18 ЗПООПЗПЕС по образец, утвърден със заповед на министъра от 09.01.2019 г.

В отговор на това писмо е депозирана молба вх. № 70-2761 от 12.06.2019 г. на „СимбиоСерг“ ООД, в която е посочено, че предложението за подаване на ново заявление е необосновано, поради което се иска произнасяне по заявлението.

С писмо от 24.09.2019 г. дружеството е уведомено, че съгласно решение на Постоянната междуведомствена консултативна комисия по биологично производство, отразено в одобрен протокол от 23.08.2019 г., получените след проведена физическа проверка с писмо от 20.05.2019 г. документи и процедури следва да бъдат приети за окончателни по отношение на проверката за издаване на разрешение за издаване на разрешение за контролна дейност. В изпълнение на решението на комисията дружество е уведомено, че ще бъде извършена проверка на получените на 20.05.2019 г. документи и процедури, като за резултатите от проверката ще бъде информирано Постоянната комисия за изготвяне на становище по подаденото заявление.

Към преписката и по делото не са налични други доказателства за предприети действия по преписката и относно нейното приключване към датата на подаване на исковата молба и към датата на обявяване на устните състезания за приключили.

В съдебно заседание, проведено на 29.11.2022 г., процесуалният представител на ищцовото дружество заявява, че не е подавана жалба срещу мълчалив отказ за издаване на разрешително, за което е подадено заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г. Посоченото се обосновава с разбирането, че чл. 21, ал. 3 ЗПООПЗПЕС не позволява изобщо да съществува мълчалив отказ за издаване на разрешение по чл. 19 от ЗПООПЗПЕС. В тази връзка се посочва, че не е подавана жалба, тъй като няма как да се оспори мълчалив отказ, доколкото законът не предвижда такъв.

По делото е разпитан свидетелят Ж. Д., който дава информация, че дейността на

дружеството е само по сертификация по биологично земеделие. В тази връзка посочва, че дружеството има различни акредитации, които има задължение да ги поддържа, ако има намерение да извършва контролна дейност за спазване на правилата на биологичното производство. Свидетелят разяснява, че е необходимо да се поддържат всички изисквания по съответните акредитации, за да може да се изпълнява обсъжданата контролна дейност. Уточнява за извършени разходи за поддръжка на материално – техническа и кадрова база. Дава информация, че неиздаването на разрешително е препятствало дружеството да получава приходи от исканата контролна дейност. Дава информация, че дружеството е загубило потенциални и бъдещи международни партньори, тъй като същите нямали доверие поради невъзможността за извършване на контролна дейност.

По делото е разпитан свидетелят В. П., който дава информация, че единствената дейност на дружеството, за което е създадено, е свързана с контрол и сертификация на оператори, която може да се извършва само при издадено разрешително. Пояснява, че дружеството е извършвало разходи по получаването и поддържането на акредитации, които са необходими за издаването на обсъжданото разрешително. Също така било необходимо поддържането на материално – техническа и кадрова база, което допълнително генерирало доходи. Дава сведения, че дружеството е загубило много потенциални и бъдещи партньори и клиенти.

Съдът дава вяра на показанията на двамата свидетели, тъй като са последователни, непротиворечиви и логични (показанията на първия свидетел са преценени с оглед разпоредбата чл. 172 ГПК поради близката роднинска връзка с управителя на ищцовото дружество). Също така свидетелите лично са участвали в част от дейността на дружеството, поради което са имали непосредствени наблюдения

По делото е изслушано заключение на съдебно – техническа експертиза, което се кредитира напълно от съда, доколкото е ясно, компетентно и в съответствие с представени и приети по делото счетоводни документи.

От заключението (уточнено в съдебно заседание) става ясно, че в периода от 2017г. до 31.07.2020 г. дружеството е извършило разходи в размер на 119 407,33 лева, които са за поддръжка на материално – техническа база на офис, персонал, данъци, такси, външни услуги (юридически, счетоводни, консултантски, куриерски), акредитация, наеми, ел. енергия, интернет, застраховки и административни такси.

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

Предявени са иски с правно основание чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ, вр. чл. 203, ал. 1 и чл. 204, ал. 4 АПК.

На основание чл. 1 ЗОДОВ държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконовни нормативни актове.

В случая се претендират обезщетения за претърпени имуществени и неимуществени вреди, причинени съвкупно от незаконосъобразни бездействия и действия на служителите на Министерство на земеделието, довели до забавяне на производството, образувано по подадено Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г. В тази връзка в тежест на ищцовата страна е да установи кумулативното наличие на следните предпоставки: 1. незаконосъобразно действие и бездействие на орган или длъжностно

лице на държавата; 2. същите да са осъществени при или по повод изпълнение на административна дейност; 3. наличието на претърпени имуществени и неимуществени вреди; 4. причинна връзка между настъпилия вредоносен резултат и твърдяните действие и бездействие. При липсата, на който и да е от елементите на посочения фактически състав не може да се реализира отговорността на ответника.

Отговорността по предявения иск по чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ е невиновна, обективна за имуществени и неимуществени вреди, причинени от незаконосъобразно действия/бездействие на длъжностно лице от Министерство на земеделието по повод изпълнение на административна дейност. Касае се за фактическите действия и бездействия, които административният орган или длъжностните лица са длъжни да извършат по силата на нормативен акт, без да е необходимо издаването на индивидуален административен акт. Въпрос по съществуването на спора е дали са налице незаконосъобразни действия и бездействия на органа и дали те са част от процедурата по издаване на индивидуален административен акт (в тази връзка е Определение № 4461 от 07.04.2021 г. по адм. д. № 3328/2021 г. по описа на ВАС).

В настоящия случай не са налице фактическите действия и бездействия от страна на длъжностно лице от Министерство на земеделието по повод изпълнение на административна дейност. Защитата срещу незаконосъобразни действия и бездействия по чл. 204, ал. 4 АПК е налице само при неизвършване на фактически, но не и на правни действия. Визираните от ищеца действия и бездействия са част от производството по издаването на административния акт (разрешение за извършване на контролна дейност по спазване правилата на биологичното производство – чл. 18 ЗПООПЗПЕС). Посочените действия и бездействия нямат самостоятелно значение и не подлежат на самостоятелен съдебен контрол, а обуславят процесуалната и материална законосъобразност на акта при съдебната му проверка за законосъобразност. Визираните от законодателя действия и бездействия в нормата на чл. 204, ал. 4 АПК са фактически, а не правни по своя характер. Под „действие“ (бездействие) следва да се разбира всяко такова, извършено (или неизвършено) от държавен орган или длъжностно лице, което не е юридически акт, а тяхна физическа изява, но не произволна, а в изпълнение или съответно неизпълнение на определена нормативна разпоредба, от която произтичат административноправни последици.

Следва да се посочи също, че едно действие или бездействие са незаконни, когато противоречат на закона или на друг нормативен акт или когато не са предвидени в него, т. е. при липса на законово основание. В чл. 203, ал. 1 АПК и чл. 1, ал. 1 ЗОДОВ са употребени термините „действия“ и „бездействия“, за които легално определение няма в цитираните закони. В случая под „бездействие“, следва да се разбира всяко такова, неизвършено от държавен орган или длъжностно лице, което не е юридически акт, а тяхна физическа изява, но не произволна, а в изпълнение или съответно неизпълнение на определена нормативна разпоредба.

Както по – горе се отбеляза посочените от ищеца действия и бездействия са част от производството по издаването на административния акт (разрешение за извършване на контролна дейност по спазване правилата на биологичното производство – чл. 18 ЗПООПЗПЕС). В тази връзка не се касае за фактически действия и бездействия, а за да правни действия в производство по издаване на административен акт. По тези съображения съдът намира, че не са доказани посочените незаконосъобразни действия и бездействия на административния орган, което означава, че липсва елемент от фактическия състав за реализиране на отговорността на ответника.

Допълнително следва да се отбележи, че в конкретният случай, може да се говори единствено за мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК, тъй като след 24.09.2019 г. и до настоящия момент органът не се е произнесъл по подадено заявление. Не е налице бездействие на административен орган в случаите на неизпълнение на задължение за произнасяне с волеизявление, т. е. за издаване на административен акт. Неизпълнението на задължения за волеизявление чрез произнасяне в срок, не представлява фактическо бездействие - основание за обезщетяване по реда на чл. 204, ал. 4 от АПК и чл. 1, ал. 1 от ЗОДОВ, а мълчалив отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 и 2 АПК, който подлежи на самостоятелно обжалване. По делото не е спорно, че мълчаливият отказ не е обжалван, доколкото в съдебно заседание от 29.11.2022 г., процесуалният представител на ищцовото дружество заявява, че не е подавана такава жалба.

Единствено за изчерпателност на съдебния акт следва да се посочи, че не се споделят доводите на ищеца, че в случая не съществува мълчалив отказ за издаване на разрешение по чл. 19 от ЗПОПЗПЕС. Чрез фикцията мълчаливият отказ е приравнен на административен акт. При мълчаливия отказ волеизявлението на органа се предполага и то в смисъл на отказ да се удовлетвори искането, т. е. чрез фикцията се приема наличие на волеизявление. Вярно, че чл. 21, ал. 3 ЗПОПЗПЕС изисква задължително да се мотивира отказа, поради което не се предвижда постановяване на мълчалив отказ. Неспазването на това изискване означава само и единствено, че е налице незаконосъобразен мълчалив отказ, но не и липсата на индивидуален административен акт (в случая мълчалив отказ). Противното би означавало да се допусне невъзможност за подаване на жалба поради липсата на акт, каквато не е целта на закона.

Горното води до извод за неоснователност на предявените иски претенции и като такива следва да се отхвърлят.

С оглед изхода на делото и на основание чл. 143, ал. 3 АПК ответната страна има право на разноски, които са в размер на 100 лева за юрисконсултско възнаграждение, който е минималният размер, съответстващ на чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ, вр. чл. 37 ЗПрП.

По изложените съображения, Административен съд София – град

### Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ като неоснователен предявеният иск от „Симбиосерт“ ООД за осъждане на Министерство на земеделието да заплати сумата в размер на 92 207,88 лева, представляваща обезщетение за имуществени вреди (разходи за поддръжка на материално – техническа база на офис, персонал, данъци, такси, външни услуги /юридически, счетоводни, консултантски, куриерски, акредитация, наеми, ел. енергия, интернет, застраховки, административни такси/), вследствие от съвкупността на незаконосъобразни бездействия и действия на служители на ответника, довели до забавяне на производството, образувано по подадено Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г. по реда на чл. 19 ЗПОПЗПЕС, ведно със законната лихва върху двете суми, считано от 28.07.2020 г. до окончателното изплащане на вземанията.

ОТХВЪРЛЯ като неоснователен предявеният иск от „Симбиосерт“ ООД за осъждане на Министерство на земеделието да заплати сумата в размер на 5 000 лева,

представляваща обезщетение за неимуществени вреди (уронване на престижа и името, загуба на доверие на специалисти в бранша и потенциални клиенти), вследствие от съвкупността на незаконосъобразни бездействия и действия на служители на ответника, довели до забавяне на производството, образувано по Заявление рег. № АО-1769/03.10.2017 г. по реда на чл. 19 ЗПООПЗПЕС, ведно със законната лихва върху двете суми, считано от 28.07.2020 г. до окончателното изплащане на вземанията.

ОСЪЖДА „Симбиосерт“ ООД да заплати на Министерство на земеделието сумата в размер на 100 лева, представляваща направени разноски по делото.

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

Съдия: