

РЕШЕНИЕ

№ 7044

гр. София, 23.11.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, X КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ,
в публично заседание на 18.11.2022 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Весела Цанкова

ЧЛЕНОВЕ: Красимира Милачкова

Елеонора Попова

при участието на секретаря Десислава В Симеонова и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **7617** по описа за **2022** година докладвано от съдия Красимира Милачкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.179 – 184 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).
Образувано е по жалба на „Евролаб 2011“ ЕООД против заповед № РД11-1810/04.08.2022г. на изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ). Заповедта е издадена на основание чл. 73 АПК и представлява общ административен акт, издаден в неотложен случай. Същата е изменена със следваща заповед № РД11-1812/05.08.2022г. на изпълнителния директор на БАБХ, съгласно която първоначалният текст на т.IV: „Настоящата заповед влиза в сила, считано от датата на издаването ѝ“ се заменя с: „Настоящата заповед има незабавно действие. Заповедта може да се обжалва пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс. Съгласно чл.180, ал.1 от АПК оспорването не спира изпълнението на общия административен акт“.
Жалбоподателят намира, че заповедта е нищожна или алтернативно неправилна, като не отговаря на изискванията за форма и компетентност на издателя и при постановяването ѝ са допуснати съществени процесуални нарушения. Обжалваната заповед не била връчвана на дружеството, въпреки че засяга негови права като оператор на товари по смисъла на чл. 3, т. 29 от Регламент (ЕС) 2017/625 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2017 година относно официалния контрол и другите официални дейности, извършвани с цел да се гарантира

прилагането на законодателството в областта на храните и фуражите, правилата относно здравеопазването на животните и хуманното отношение към тях, здравето на растенията и продуктите за растителна защита, за изменение на регламенти (ЕО) № 999/2001, (ЕО) № 396/2005, (ЕО) № 1069/2009, (ЕО) № 1107/2009, (ЕС) № 1151/2012, (ЕС) № 652/2014, (ЕС) 2016/429 и (ЕС) 2016/2031 на Европейския парламент и на Съвета, регламенти (ЕО) № 1/2005 и (ЕО) № 1099/2009 на Съвета и директиви 98/58/ЕО, 1999/74/ЕО, 2007/43/ЕО, 2008/119/ЕО и 2008/120/ЕО на Съвета, и за отмяна на регламенти (ЕО) № 854/2004 и (ЕО) № 882/2004 на Европейския парламент и на Съвета, директиви 89/608/ЕИО, 89/662/ЕИО, 90/425/ЕИО, 91/496/ЕИО, 96/23/ЕО, 96/93/ЕО и 97/78/ЕО на Съвета и Решение 92/438/ЕИО на Съвета (Регламент относно официалния контрол, по-нататък - РООК). Жалбоподателят намира, че изпълнителният директор на БАБХ създава правила за поведение, което не е в правомощията му и по този начин се засяга разделението на властите. Жалбоподателят намира също, че не е налице празнота в правото, доколкото товаро-разтоварната дейност е част от задължението на оператора да представи стоките пред органите на фитосанитарен контрол, които съгласно чл. 138, ал. 2, б. „б" от РООК разпореждат разтоварването на стоки. Посочва се в жалбата и, че цитираните в заповедта основания за издаването ѝ са неприложими; нито една от изброените в нея разпоредби фактически не дава право на изпълнителния директор на БАБХ да нормотвори, още повече да определя дали даден вид услуга ще бъде извършвана свободно от частни лица или ще бъде монополизирана от държавна агенция. Изложени са и доводи за противоречие на оспорената заповед с цитираното в нея определение № 7289/19.07.2022г. по дело № 6328 от 2022г. на Върховния административен съд (ВАС), Пето отделение. Дружеството излага оплаквания и за фактическото му възпрепятстване да извършва товаро-разтоварна дейност на стоките, за които се явява оператор, в помещенията а ГКПП „Капитан Андреево", предназначени за това, и след постановяване на цитираното определение.

Ответникът в писмено становище излага доводи, че за жалбоподателя не е налице правен интерес от оспорването. По съществото му намира, че е неоснователно, по подробно изложени съображения относно твърденията в жалбата.

Прокурорът намира, че жалбата е неоснователна, а оспорената заповед – законосъобразна.

След като обсъди доводите на страните и приетите по делото доказателства, съдът в настоящия състав намира, че жалбата е допустима, като подадена в законоустановения за това срок от активно легитимирано лице срещу акт, който подлежи на оспорване. Разгледана по същество, тя е неоснователна.

Процесната заповед е издадена на основание чл. 73 АПК и представлява общ административен акт. Съгласно определението на чл.65 АПК, общи са административните актове с еднократно правно действие, с които се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на неопределен брой лица, както и отказите да се издадат такива актове. В случая със заповедта е наредено:

I. Физическите проверки и проверките за идентичност на граничен контролен пункт „Капитан Андреево“ на животни и стоки по чл. 47, параграф 1 от РООК, на които се осъществява официален фитосанитарен и ветеринарномедицински контрол, както и контрол на продукти от неживотински произход в т.ч. и лабораторни анализи, изпитвания или диагностика да се извършват със съоръжения за разтоварване,

отваряне и преглед на пратките, съгласно Регламент (ЕС) 2019/1014 на Комисията от 12 юни 2019 година за определяне на подробни правила за минималните изисквания, относно граничните контролни пунктове (Г.), включително инспекционните центрове, и за формата, категориите и съкращенията, които да се използват в списъка на граничните контролни пунктове и контролните пунктове (Регламент 2019/2014), осигурени от БАБХ;

II. Товаро-разтоварването на обектите по т. I /частично или изцяло/ от транспортните средства, с които се превозват, когато е необходимо за осигуряване на достъп до цялата пратка при извършване на проверките за идентичност и физическите проверки на Г. „Капитан Андреево“, по Регламент за изпълнение (ЕС) 2019/2130 на Комисията от 25 ноември 2019 година за определяне на подробни правила за действията, които се извършват по време на и след проверките на документи, проверките за идентичност и физическите проверки на животни и стоки, подлежащи на официален контрол на граничните контролни пунктове, за извършване на официален фитосанитарен и ветеринарномедицински контрол, както и контрол на продукти от неживотински произход, в т. ч. и вземане на проби за целите на официалния контрол в изпълнение на изискванията на съответните регламенти и решения на Европейския съюз, да се осъществяват от служители от отдел Г. „Капитан Андреево“.

Граничните инспекционни пунктове (Г.) са структурни звена на БАБХ, видно от Устройствения ѝ правилник. Съгласно оспорената заповед, контролът следва да се извършва със съоръжения за разтоварване, отваряне и преглед на пратките, осигурени от БАБХ, а товаро-разтоварването на обектите – от служители на последната (от горепосочения отдел). Заповедта е издадена на основание чл.51, ал.2, във връзка с чл.7, ал.1 и чл.10 от Закона за управление на агрохранителната верига (ЗУАВ), чл.5, ал.1, т.1 във връзка с чл.2, ал.2, т.1, както и чл.5, ал.1, т.2 и ал.2, т.1 от Устройствения правилник на БАБХ и предвид определение № 7289/19.07.2022 г. по адм. дело № 6328/2022 г. по описа на ВАС, Пето отделение. Издателят на оспорения акт приел от фактическа страна, че липсва нормативна и административна регулация за извършване на товаро-разтоварните дейности като част от официалния контрол, осъществяван от БАБХ. Заповедта е мотивирана с необходимостта от спешни мерки за спазване на обществения ред на Г. „Капитан Андреево“ и с цел да се защити висш обществен интерес, свързан с осигуряване безопасността на храните, внасяни от трети страни и с цел да се осигури ефективна организация за извършване на официалния контрол и другите официални дейности на Г. по прилагане на РООК.

Установява се от представените от жалбоподателя констативни протоколи, съставени от помощник – нотариус в района на Районен съд Свиленград на 03.08.2022г. и на 23.07.2022г., че на посочените в тях дати в зоната на ГКПП „Капитан Андреево“ са възникнали спорове между представителите на агенцията и на дружеството относно допускане служителите на последното да извършват дейности. Възникването на безпорядък на пункта е изложено и в докладна записка вх. № ВД-2821/04.08.2022г. на БАБХ, приложена в преписката. Предвид описаните обстоятелства и горепосоченото определение на ВАС, с докладната записка е направено предложение изпълнителният директор на БАБХ да издаде административен акт, с който да се урегулира работата на служителите на БАБХ и операторите по смисъла на чл.3, т.29 от РООК и да се определят ползваните съоръжения за разтоварване, отваряне и преглед на пратките; дейностите по разтоварването на обектите по чл.47, § 1 от РООК от транспортните средства, с които

се превозват, да се извършват от служители от отдел Г. „Капитан Андреево“. Посочените обекти са Г. на първо пристигане на съответната пратка в Европейския съюз. Г. „Капитан Андреево“ е такъв обект, тъй като е входен пункт от Република Турция, която не е държава - членка на Съюза. Като възприел предложението, изпълнителният директор на БАБХ издал процесната заповед.

В производството пред съда не бяха ангажирани доказателства за съществуването на обстоятелства, годни да обосноват извод, различен от формирания от административния орган. Доводите на жалбоподателя относно издаването на заповедта в противоречие с определение № 7289/19.07.2022 г. по адм. дело № 6328/2022 г. по описа на ВАС, Пето отделение не следва да се обсъждат, тъй като предметът на търсената защита в посоченото дело е съществено различен от настоящия спор. Ирелевантни за последния са и доводите относно фактическите действия, които жалбоподателят намира, че обективират неизпълнение на определението, тъй като посочените фактически действия са неотнормирани към преценката за законосъобразност на постановения общ административен акт.

Съгласно чл.3, т.29 от РООК, „оператор“ означава всяко физическо или юридическо лице, носител на едно или повече от задълженията, предвидени в правилата, посочени в член 1, параграф 2 от същия регламент. Видно от представените от дружеството договори, дейността му го определя като такъв оператор. Същото е включено в списъка на операторите, представен по делото. С оглед извършваната дейност, жалбоподателят се явява адресат на оспорения общ административен акт.

Съгласно чл.2 от Закона за БАБХ, вр. чл.7 и чл.10 ЗУАВ, последната е компетентният държавен орган за осъществяване на официален контрол в Република България по смисъла на законодателството на Европейския съюз, регламентиращо изискванията към дейностите по чл. 3, ал. 1 от закона и в частност, компетентен орган по смисъла на чл.4, § 1 от РООК. Бидейки компетентен орган, БАБХ има правомощията, предоставени от РООК. Тълкувани систематично, разпоредбите на последния налагат безпротиворечив извод, че компетентните органи разполагат в пълнота с дискреционни правомощия да преценят, какви конкретни мерки и действия да предприемат, за да осигурят осъществяването на целите на приложимата нормативна уредба и в частност, безопасността на храните, както и другите дейности, посочени в чл.1, § 2 от РООК. В съображение 15 от Преамбюла на РООК изрично се посочва, че отговорността за прилагане на законодателството на Съюза в областта на агрохранителната верига се носи от държавите членки, чиито компетентни органи извършват мониторинг и проверяват чрез организирането на официален контрол дали съответните изисквания на Съюза действително се спазват и привеждат в изпълнение. Посочените изисквания не съдържат ограничение в правомощията на тези компетентни органи в изпълнение на задължението за официален контрол. Във връзка с контрола върху дейността на операторите в съображение 24 е предвидено, че когато законодателството на Съюза в областта на агрохранителната верига изисква компетентните органи да проверяват дали операторите спазват съответните правила на Съюза и дали животните или стоките отговарят на специалните изисквания за издаването на официални сертификати или удостоверения, тези проверки на съответствието следва да се считат за официален контрол; аналогично, в съображения 38 и 88. След като агенцията разполага с правомощието да преценява, дали дейността на операторите съответства на изискванията, няма основание да се приеме, че не

разполага с правомощие да определи, какви дейности се извършват на съответния Г.. Във връзка с доводите на жалбоподателя относно създаване на монополно положение следва да се отбележи, че преценени в съвкупност, обстоятелствата по делото не подкрепят тези доводи. На първо място, разпореденията на процесната заповед се отнасят само до част от дейностите на операторите. На второ място, последните според представения списък са 21, като от липсата на искания за присъедяване към оспорването на основание чл.181, ал.3 АПК следва да се заключи, че процесната заповед не е преценена за неблагоприятна от други оператори. Ето защо, не може да се приеме, че с нея са наложени ограничения на дейността им, засягащи конкуренцията.

Съгласно съображение 27 от Преамбюла на РООК (изр. второ), компетентните органи следва да гарантират качеството, последователността и ефективността на официалния контрол. Последният следва да бъде задълбочен и ефективен и следва да гарантира, че законодателството на Съюза се прилага правилно – съображение 34. Пак там се посочва, че като се има предвид, че официалният контрол може да представлява тежест за операторите, компетентните органи следва да организират и провеждат дейностите по официален контрол, като вземат предвид техните интереси и ограничават посочената тежест до необходимото за извършването на ефикасен и ефективен официален контрол. В случая, видно от приложената в преписката докладна записка, предприетите мерки са счестени за необходими в създалата се ситуация. Тази преценка на административния орган е по целесъобразност и не подлежи на съдебен контрол – чл.145, ал.1 във вр. с чл.184 АПК. В тази връзка следва да се отбележи и, че възможността за делегиране на някои задачи на компетентните органи, предмет на Глава трета от РООК, също означава, че агенцията като компетентен орган разполага с правомощието да прецени дали и в какъв обхват да предостави на трети лица извършването на дейности, представляващи част от официалния контрол. По-специално относно използването на съоръжения на Г., видно от съображение 7 от Преамбюла на Регламент 2019/1014, за по-голяма ефективност на официалния контрол и другите официални дейности следва да се предостави известна степен на гъвкавост, като при определени условия се позволи използването на съоръжения за съхранение на търговски дружества, както и съхранение в транспортните средства, с които пратката е пристигнала до граничния контролен пункт. Този текст, както и тълкуването на разпоредбите му в систематичната им свързаност – в т. ч. относно инспекционните центрове като част от самия Г. (така, в съображение 12; чл.2, т.2) и изискванията към тях, налагат извода, че компетентният орган, носител на правото и задължението да извършва официален контрол, разполага и с правомощието да прецени, доколко да допусне дейност на трети лица в тези центрове.

Предвид изложеното и като прецени изцяло законосъобразността на оспорения акт на основание чл.168, ал.1 АПК, съдът в настоящия състав приема, че заповедта е издадена от компетентен орган в установената форма; при това не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и тя е в съответствие с материалноправните разпоредби и целта на закона. С оглед изхода на спора и на основание чл.143, ал.3 АПК следва да бъде уважено своевременно направеното от страна на ответника в писмено становище искане за юрисконсултско възнаграждение. Последното съдът определя на 100 (сто) лева съобразно чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Така мотивиран, съдът

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „Евролаб 2011“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], против заповед № РД-11-1810/04.08.2022 г., поправена със заповед № РД11-1812/05.08.2022г. на изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните.

ОСЪЖДА „Евролаб 2011“ ЕООД, ЕИК[ЕИК], да заплати на Българската агенция по безопасност на храните сумата 100 (сто) лева – възнаграждение за юрисконсулт.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Председател:

Членове: 1.

2.