Р Е Ш Е Н И Е
№ 40930

гр. София, 21.10.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, **Второ отделение 38 състав,** в публично заседание на 12.10.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ивета Стефанова

при участието на секретаря Светла Гечева, като разгледа дело номер **8454** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), вр. с чл. 25, ал. 3 от Закона за управление на агрохранителната верига (ЗУАВ).
Образувано е по жалба от „Милки Груп Био“ ЕАД против Разпореждане за забрана № 01054 от 12.06.2026 г. на старши инспектор към Областна дирекция по безопасност на храните – [населено място].
По поддържаните оплаквания за процесуална и материална незаконосъобразност на атакувания акт се иска отмяната му и присъждане на деловодните разноски.
Ответникът не изразява становище по същество. В писмени бележки оспорва твърденията на жалбоподателя за настъпили вреди.
Жалбата е допустима - подадена е при надлежно упражнено право на оспорване. Последвалата обжалваното разпореждане формална отмяна на приложената с него временна принудителна административна мярка (ПАМ) поради изчерпване на действието й с излизане на резултатите от пробите за изпитване, не отрича допустимостта на инициирания от адресата на забраната съдебен контрол, доколкото за времето на прилагането й тя е породила неблагоприятни правни последици в правната му сфера. В случая не е налице хипотезата на чл. 159, т. 3, вр. с чл. 156, ал. 1 АПК, тъй като преустановяването на действието на мярката е функция от временния й характер и обективната констатация за настъпване на условието, бележещо край на срока на прилагането й.
Разгледана по същество, жалбата е и основателна.
Административното производство е започнало служебно в изпълнение на Заповед № РД11-1497 от 08.06.2026 г. на изпълнителния директор на БАБХ, разпореждаща на директорите на ОДБХ, на

чиято територия се намира входният пункт в Република България, да организират извършване на документална проверка, физическа проверка и проверка за идентичност задължително на всяка пратка сурово мляко с произход ЕС и трети държави, предназначена за преработка и реализация в страната, като се вземат проби за анализ за ОБМ, ОБСК, наличие на инхибитори и за афлатоксин М1. Според указаното в заповедта камионите изчакват излизане на резултатите от анализите на входния пункт. Разпоредено е при установяване на несъответствия с действащото национално и европейско законодателство суровините да не се допускат до реализация и преработка на територията на Р България и да се връщат на страната – изпращач, като контролните органи са длъжни да докладват своевременно предприетите действия в случай на констатирани нарушения при проверката и/или несъответствия при лабораторните анализи.
Със Заповед № 465/11.06.2026 г. директорът на ОДБХ – Р. е възложил извършването на въпросните проверки по утвърден график, определяйки и служителите от отдел „Контрол на храните“ при областната дирекция, натоварени с осъществяването на официалния контрол, сред които е ст. инспектор М. Д..
Въз основа на цитираните заповеди на 12.06.2026г. на ГКПП „Д. мост“ – Р. е извършена проверка от служители при ОДБХ - Р. на млековоз с рег. [рег.номер на МПС] /А., превозващ сурово мляко с произход У., консигнатор „Милки груп Био“ ЕАД, място на доставка С., Гърция. Проведената между страните кореспонденция по електронен път съдържа уведомяване на 12.06.2026 г., че доставката е отказана от клиента в Гърция и е пренасочена за Х.. Проверена е пратка от 24720 кг. сурово краве мляко, произведено на 11.06.2026г. в У., със срок на годност 72 ч., с придружаващи документи – анализен сертификат, сертификат за хигиена, и CMR. За проверката е съставен констативен протокол в присъствието на шофьора на транспортното средство. Взети са проби по показатели ОБМ, ОБСК, наличие на инхибитори и на афлатоксин М1, за което са изготвени съответно акт № 007153 и № 007152.
С обжалваното Разпореждане за забрана № 01054 от 12.06.2026 г., издадено от старши инспектор към ОДБХ – [населено място] Д., на основание чл. 24, ал. 1 ЗУАВ и чл. 138, параграф 2, буква „г“ от Регламент (ЕС) 2017/625 е забранено транспортиране, търговия, пускане на пазара, връщане в държавата-членка на изпращане и износ на проверяваното количество вносно сурово краве мляко до излизане на резултатите от лабораторното изпитване на взетите проби.
След получаване на протоколите от изпитване № 1353/15.06.2026 г. и № 94997/14.06.2026 г., установяващи съответствие на партидата с приложимите норми, е постановена отмяна на разпореждането за забрана, обективирана в Констативен протокол от 15.06.2026 г. на съответните длъжностни лица.
Извършената в изпълнение на чл. 168 АПК служебна проверка констатира, че обжалваният административен акт е издаден от компетентен орган. По аргумент от чл. 25, ал. 1, т. 2 ЗУАВ мярката по чл. 138, § 2, б. „г“ от Регламент (ЕС) 2017/625 (Регламент относно официалния контрол) се прилага с разпореждане от длъжностното лице, осъществяващо официален контрол. С разпоредбите на чл. 7, ал. 1, чл. 10 и чл. 35 от ЗУАВ БАБХ и нейните длъжностни лица са определени за компетентни органи по смисъла на чл. 4 от Регламент (ЕС) 2017/625 по осъществяване на официален контрол върху храните по реда на този закон, извършван чрез нейните централни и регионални структури съгласно чл. 4 ЗБАБХ и чл. 30 от Устройствения правилник на Агенцията. Компетентността на БАБХ по осъществяване на официален контрол върху храните на всички етапи на производство, преработка и/или дистрибуция произтича и от общото правило на чл. 109 от Закона за храните. Според § 2 от ДР на ЗУАВ за целите на закона се прилагат определенията от Регламент (ЕС) 2017/625. Понятията „официален контрол“ и „компетентни органи“ са дефинирани съответно в чл. 2 и чл. 3, т. 3 от регламента. Официалният

контрол включва дейностите, извършвани от компетентните органи или от органите с делегирани правомощия или физическите лица, на които са били делегирани определени задачи в съответствие с настоящия регламент, с цел да се провери дали: операторите спазват настоящия регламент и правилата, посочени в чл. 1, параграф 2; и дали животните и стоките отговарят на изискванията, установени с посочените в чл. 1, параграф 2 правила. Компетентни органи по смисъла на регламента са централните органи на държава членка, които отговарят за организацията на официалния контрол и другите дейности в съответствие с настоящия регламент и правилата, посочени в чл. 1, параграф 2, както и всеки друг орган, натоварен с тази отговорност. Съгласно чл. 1, § 2, б. „а“ Регламент (ЕС) 2017/625 се прилага по отношение на официалния контрол, извършван за проверка на съответствието с правила – независимо дали са установени на равнището на Съюза или от държавите членки – с оглед на прилагането на законодателството на Съюза в областта, касаещи въпросите, свързани с храните и тяхната безопасност, тяхната цялост и здравословност на всички етапи на производството, преработката и разпространението на храните.

Анализът на цитираната нормативна уредба, съотнесен към представените по делото доказателства относно качеството и статута на приложилото мярката длъжностно лице, обуславя извод за валидно упражнено правомощие по чл. 25, ал. 1, т. 2, вр. чл. 24, ал. 1 ЗУАВ, вр. чл. 138, §2, б. „г“ от Регламент (ЕС) 2017/625. Принадлежността на издателя на оспореното разпореждане за забрана към овластените с подобна компетентност органи е установимо от представения формуляр за оценка, съдържащ индивидуален работен план, Заповед № ОСН-086/09.09.2025 г. на изпълнителния директор на БАБХ за назначаване и приложението-график към Заповед № 465/11.06.2026 г. на директора на ОДБХ – Р.. М. Д. е назначена по служебно правоотношение като държавен служител, изпълнява длъжността „старши инспектор“ в отдел „Контрол на храните“ при ОДБХ – Р. и в качеството си на длъжностно лице, осъществяващо официален контрол, е издала разпореждането за прилагане на мярката по чл. 138, § 2, б. „г“ от Регламент (ЕС) 2017/625. Разпореждането е засегнато от отменителните основания по чл. 146, т. 2, 3, 4 и 5 от АПК.

В нарушение на процесуалното си задължение по чл. 35 от АПК административният орган не е изследвал съществуващите към момента на издаването на акта факти, релевантни за възникването на правомощията му по чл. 138, § 2, б. „г“ от Регламент (ЕС) 2017/625. По същество не са изложени и мотиви, позволяващи на съда проверката дали са налице предпоставките за прилагане на мярка от вида на процесната. В съобразителната част на акта, включително в предшестващите издаването му документи (КП, актове за вземане на проба), липсват твърдения за констатирано несъответствие на проверявания хранителен продукт, респ. не са формирани изводи за обстоятелства, пораждащи съмнения за риск или опасност за здравето на хората. Позоваването на Заповед № РД11-1497 от 08.06.2026 г. на изпълнителния директор на БАБХ, припозната като фактическо основание за издаване на разпореждането, е годно да обоснове единствено предприетите действия по извършване на проверка и взимане на проби за анализ от въпросната пратка, независимо дали има данни за нарушение или не, предвид превантивния характер на осъществяваната в случая контролна дейност. Прилагането на мярка със съдържанието, очертано в чл. 138, § 2, б. „г“ от регламента, обаче е функция от констатирано нарушение в резултат на извършен официален контрол. В случая отсъства обективна връзка между заповедта, възлагаща извършването на процесната проверка, в т.ч. вземането на проби за изпитване от влизащите в страната пратки сурово мляко, и разпоредената забрана, основание за която би могло да бъде единствено установено в резултат на проверката несъответствие на продукта с дължимото (вж. чл. 138, § 2, б. „г“ от регламента). Предпоставките за упражняване на правомощието за прилагане на ПАМ следва да бъдат доказани. Контролният орган е бил длъжен да установи с всички

допустими средства наличието на несъответствие, респ. на обективната връзка между суровината и създаването на състояние на опасност за човешкото здраве, а не да се ограничава до бланкетно позоваване на възлагащия проверката акт. В този контекст извън обхвата на дължимото от органа изследване са останали въпросите относно елементите от фактическия състав на приложената правна норма - чл. 138, § 2, б. „г“ от Регламент (ЕС) 2017/625. Съдът не притежава правомощието да изменя, замества или допълва мотивите на административния акт – неговата материална законосъобразност се проверява единствено въз основа на фактите, възприети от административния орган като правопораждащи разпоредената промяна в правната сфера на адресата на акта. Констатираният пропуск обуславя извод за засягане на разпореждането от съществен процесуален порок, съставляващ самостоятелно основание за неговата отмяна.
Обжалваният административен акт е и материално незаконосъобразен.
Предмет на уредба с нормата на чл. 138 от Регламент (ЕС) 2017/625 са действията на компетентните органи в случай на установено несъответствие, в т.ч. критериите за избор на подходяща мярка съобразно естеството на нарушението и преследваната цел – отстраняването му и предотвратяване на повторната му поява. Изхождайки от правната същност и характеристиките на официалния контрол по ЗУАВ и Регламент (ЕС) 2017/625, несъответствието по смисъла на чл. 138, § 2 във връзка с чл. 1, § 2 от регламента се изразява в неспазване на правото на ЕС и на националното законодателство в областта на агрохранителната верига, в т.ч. по въпросите, свързани с храните и тяхната безопасност на всички етапи на производството, преработката и разпространението. Съгласно чл. 138, § 2, б. „г“ при установено несъответствие компетентните органи ограничават или забраняват пускането на пазара, движението, въвеждането в Съюза или износа на животни и стоки и забраняват връщането им в държавата членка на изпращане или разпореждат връщането им в държавата членка на изпращане. Забраната представлява принудителна административна мярка, чиято цел е да осуети възникването на неблагоприятни последици за здравето на хората. Предпоставка за прилагането ѝ е констатирано нарушение.
В отлика от хипотезата на чл. 138, разпоредбата на чл. 137 от регламента определя действията на компетентните органи при съмнение за несъответствие. В този случай те провеждат разследване с цел съмнението да бъде потвърдено или отхвърлено, като действията им може да включват: а) извършване на засилен официален контрол по отношение на животни, стоки и оператори за целесъобразен период от време; б) официално задържане на животни, стоки и всякакви неразрешени вещества или продукти в зависимост от случая - чл. 137, § 3. Съдържанието на понятието „официално задържане" е дефинирано в чл. 3, т. 47 от регламента - това е процедурата, чрез която компетентните органи гарантират, че животните и стоките — предмет на официален контрол, не се придвижват или подменят до вземането на решение за тяхното местоназначение; то включва съхранение от операторите в съответствие с инструкциите и под контрола на компетентните органи. Официалното задържане, приложимо при съмнения за несъответствие и в зависимост от индивидуалния случай, има характера на временна превантивна принудителна мярка за обезпечаване ефективността на текуща контролна дейност до приключването ѝ с установяване на нарушение или на липсата на такова. При решение за прилагането ѝ контролният орган е длъжен да осигури надлежно съхранение на стоката чрез съответни указания до оператора.
Следователно, забраната по чл. 138, § 2, б. „г“ предполага вече установено несъответствие на проверявания оператор, а задържането по чл. 137, § 3, б. „б“ е предпоставено от съмнение за несъответствие. В атакуваното разпореждане не е въведено твърдение за която и да е от двете хипотези, нито за обуславящи ги доказателствени източници.
Наличието на данни за установени в релевантния период вредни за човешкото здраве съставки

при внос на сурово мляко (установимо от публикуваната на интернет-страницата на БАБХ информация и от електронни медии) безспорно оправдава предприетия засилен официален контрол, изразен в ежедневни проверки и вземане на проби за анализ от всички пратки, с оглед риска и осигуряване безопасността на предлаганите храни на пазара. Сведенията за отделни случаи на продукти, съдържащи опасни за здравето токсини, обаче, не могат и не биха могли да обосноват автоматично прилагане на забраната за движение и реализация на пазара към всички пратки, независимо дали отговарят на изискванията или не, включително в хипотезата на съмнение за несъответствие. Основание за мярката не може да бъде черпено и от заповедта на изпълнителния директор на БАБХ, въз основа на която е извършена проверката. Същият извод е важим и към процедурата на задържане на суровината. Неприложимо към спорното правоотношение е и предвиденото в чл. 24, ал. 5 от ЗУАВ изключение.

В битието си на принудителна административна мярка въпросната забрана предпоставя висок интензитет на засягане на правната сфера на адресата, изключващ прилагането й априори. При всички случаи прилагането на ПАМ до излизане на резултатите от анализите е въпрос на законосъобразност, а не на целесъобразност на упражнената разпоредителна власт.

В противоречие с материалноправните предпоставки и с целта на провеждания официален контрол оспорената ПАМ е приложена без индивидуална оценка на релевантните за конкретния случай факти и при липса на диференциация между операторите с установени нарушения и операторите с доказана история на съответствие. Видно от относимата правна уредба, автоматичен режим на задържане на пратката до приключване на лабораторните изследвания е недопустим. Легитимната цел да се защити обществения интерес и здравето на хората не освобождава органа от задължението да установи необходимостта и съразмерността на избраната мярка. Разпоредената в случая административна принуда не е обусловена от неправомерно поведение на оператора или от характеристиките на конкретната стока, квалифициращи я като неотговаряща на изискванията, т.е. не е налице условието, осъществяването на което определя законосъобразността на забраната.

Заключение за неправомерност на мярката може да бъде изведено на самостоятелно основание и аргументирано с настъпилите след издаването на разпореждането юридически факти. Пратката е била обект на изследване на общо основание, като констатациите на сертифицираните лаборатории потвърждават безопасността й. След като към момента на волеизявлението на контролния орган не е съществувала предпоставката, настъпването на която поражда правомощието по чл. 138, § 2, б. „г“ от регламента, упражняването му е лишено от предмет. Ако според контролния орган е било дължимо предварително обезпечаване на ефективността на контрола за периода, необходим за извършването на проверка и оценка на безопасността, то е следвало да разпореди процедура на официално задържане съгласно чл. 137, § 3, б. „б“ от регламента, като съобрази и характера на суровината - бързоразваляща се и изискваща специални условия за съхранение.

Отделен е въпросът дали процесната пратка изобщо попада в приложното поле на разпоредения официален контрол, чийто предмет е суровото мляко, предназначено за преработка и реализация в страната, доколкото от придружаващите стоката документи се установява, че партидата е предвидена за доставка в Гърция (няма данни дали последващият отказ на клиента и пренасочването й към Х. са в резултат на задържането й за проверка).

Разпореждането е несъответно на целта на закона и в разрез с принципа за съразмерност с очертаното в чл. 6 АПК негово съдържание. С акта е постигнат резултат,

който е противен на целта, преследвана с института на ПАМ да се коригира противоправното поведение на оператора с оглед осигуряване спазването на законодателството в областта на храните, гарантиране на справедливи търговски практики и висока степен на защита на здравето и интересите на потребителите по отношение на храните, в т.ч. предотвратяване на рискове за човешкото здраве (вж.: чл. 7, ал. 1 ЗУАВ, чл. 2 ЗХ, чл. 2, § 1, чл. 137, § 1, чл. 138, §1, б. „б“ от Регламента относно официалния контрол). Приложеният формален и необоснован подход е явно непропорционален и противоречи на изискването за разумно и справедливо упражняване на правомощията на административния орган. С постановената забрана е нарушен баланса между дължимия официален контрол и засягането на правата и интересите на добросъвестните икономически оператори в контекста на преценката по чл. 6, ал. 2, 3 и 5 от кодекса.

Останалите доводи на оспорващия за неправомерност на приложената ПАМ са неоснователни: Времевите предели на действие на забраната са изрично дефинирани в административния акт – продължителността й е обвързана с момента на излизане на резултатите от лабораторните анализи. Аргументите за доказано необратимо увреждане на стоката, станала негодна за консумация, са неотносими към въпроса за законосъобразността на мярката. Без значение за правния спор е и последващото издаване на нова заповед на изпълнителния директор на БАБХ за възлагане на официален контрол, отменяща заповедта, въз основа на която е извършена проверката.

Противно на съжденията на ответника, доказването на претърпени от дружеството вреди и наличието на пряка причинно-следствена връзка между тях и атакуваното разпореждане, не е предмет на изследване в настоящото производство. Подобни възражения биха могли да бъдат релевирани в евентуално исково производство за обезщетение по ЗОДОВ.

Изложените съображения мотивират съда да отмени атакувания административен акт.

Изходът от спора обуславя възлагане на отговорността за разноските в тежест на ответния административен орган – чл. 143, ал. 1 АПК. Своевременно заявените и дължими на оспорващото дружество разноски са в общ размер на 865,56 евро за заплатена държавна такса (25,56 евро) и адвокатско възнаграждение с включен ДДС (840 евро).

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. 2 АПК, Административен съд – София - град, Второ отделение, 38 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Разпореждане за забрана № 01054 от 12.06.2026 г. на старши инспектор към Областна дирекция по безопасност на храните – [населено място].

ОСЪЖДА Областна дирекция по безопасност на храните – [населено място] да заплати на „Милки Груп Био“ ЕАД сумата от 865,56 евро разноски по делото.

Решението може да се обжалва пред Върховния административен съд с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: