

# РЕШЕНИЕ

№ 18343

гр. София, 29.05.2025 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 68 състав, в**  
публично заседание на 21.05.2025 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Вяра Русева**

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **2719** по описа за **2025** 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/.

Образувано е по жалба на „Фортис Векто“ ЕООД срещу заповед № Т-РД-15-6/06.01.2023 г. на министъра на туризма с която на основание чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията, чл. 10 от Устройствения правилник на Министерство на туризма, чл. 171, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 70, ал. 2, т. 11 от ЗТ е заличена регистрацията на „Фортис Векто“ ЕООД от Регистъра на туроператорите и туристическите агенти – част от НТР с искане за обявяване нищожността ѝ, евентуално отмяната ѝ като незаконосъобразна.

Твърди, че дружеството не е уведомено за издаване на Удостоверение за регистрация № РК-01-8165/20.01.2021 г. за извършване на туроператорска дейност, поради което не е получило възможността да представи копие от сключен договор за застраховка „Отговорност на туроператора“ и да му бъде връчен оригинал на удостоверението. Твърди също, че при справка в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти – част от Националния туристически регистър (НТР), независимо от критерия на търсене (наименование на дружеството, ЕИК и др.), не се показва информация за вписване на „Фортис Векто“ ЕООД. Предвид липсата на потвърждение за регистрация, дружеството е счело, че за него не е възникнало задължение за подновяване на вече сключената застраховка. Навежда доводи за допуснати нарушения на административнопроизводствените правила при издаване на оспорената заповед, изразяващи се в липса на посочено законово основание за издаването ѝ, нарушение на формата на акта, липса на мотиви, както и липса на изпълнени достатъчно действия за уведомяване на дружеството както за развитието на производството, така и за издаването на крайния акт, предмет на оспорване в

настоящото производство. Оспорва твърдението за извършено редовно уведомяване по реда на чл. 61 АПК. Аргументира несъответствие с целта на закона. Претендира разноски.

Ответникът – Министър на туризма не взема становище по жалбата.

СГП не взема становище.

Административен съд София – град, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл. 235, ал. 2 ГПК във вр. чл. 144 АПК приетите по делото относими писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Със заявление-декларация вх. № Т-80-00-59/10.12.2020 г. на министерство на туризма дружеството „Фортис Векто“ ЕООД е поискало да бъде вписано в регистъра на туроператорите и туристическите агенти (л. 21).

Със Заповед № Т-РД-15-10/20.01.2021 г. на заместник министър-председателя по икономическата и демографската политика и министър на туризма (л. 79) е наредено да се регистрират за извършване на съответния вид туристическа дейност лицата по приложения списък № РК-07-1/12.01.2021 г., в т. 8 от който фигурира и жалбоподателят. /л. 77/. Съгласно заповедта вписването в НТР следва да се извърши след представяне документ за платена такса за вписване и след представяне копие от сключен договор за застраховка по чл. 97 ал.1 от ЗТ. На вписаните в НТР лица да се издадат удостоверения за регистрация.

На 16.02.2021г жалбоподателят представя документ за платена такса за вписване в НТР и застрахователна полица № 13062110000139/15.02.2021 г. за застраховка „Отговорност на туроператор“ със срок на валидност от 16.02.2021 г. до 15.02.2022 г. (л.65, 66).

Издадено е на жалбоподателя Удостоверение за регистрация № РК-01-8165/20.01.2021 г. за извършване на туроператорска дейност (л. 80).

На 08.11.2022 г., състав на експертна комисия по регистрация на туроператори и туристически агенти (ЕКРТА), назначена със Заповед № Т-РД-14-15/29.06.2022 г. на министъра на туризма, е взела решение, обективизирано в т. 4 от Протокол № РК-07-5/08.11.2022 г. (л. 92), да се пристъпи към заличаване регистрацията в НТР на регистрирани туроператори с непредставена застраховка „Отговорност на туроператора“ (сред които е и дружеството жалбоподател под № 186 от приложения списък на л. 84). За да вземе решението, комисията се е позовала на задълженията на туроператорите по чл. 98, ал. 1 и ал. 2 ЗТ , а именно договорите за застраховка по чл. 97, ал. 1 и 2 се сключват за срок от една година и се подновяват или се сключва нов договор не по-късно от 30 дни преди датата на изтичането му, като туроператорът и/или търговецът, улесняващ предоставянето на свързани туристически услуги, представя на министъра на туризма копие от договора по чл. 97, ал. 1 или 2 в 14-дневен срок от сключването или подновяването му и на изготвена справка за 499 бр. туроператори, които не са изпълнили горните задължения.

На основание чл. 26 АПК до „Фортис Векто“ ЕООД е изпратено писмо изх. № Т-26-Ф-134/18.11.2022 г. (л. 102), с което дружеството е уведомено за откриване на производство по прекратяване на регистрацията му за извършване на туроператорска дейност по реда на чл. 70, ал. 2, т. 11 ЗТ и му е предоставен 3-дневен срок за представяне на валидно сключена задължителна застраховка „Отговорност на туроператора“. Писмото е изпратено на адреса по седалище и адрес на управление на дружеството към момента на издаване на писмото. Приложеното е известие за доставяне № ИД PS 1040 09C9OH X на „Български пощи“ ЕАД (л. 103), в което липсват данни за датата на връчване на писмото на жалбоподателя.

По делото е представено и копие от същото писмо изх. № Т-26-Ф-134/18.11.2022 г. (л.108 – л. 109), видно от отбелязването на гърба на което писмото е получено от управителя на „Фортис Векто“ ЕООД на ръка на 31.01.2025 г., тоест след издаване процесната заповед

На 07.12.2022 г. на интернет страницата на Министерството на туризма –

www.tourism.government.bg, е публикувана новина за започване на процедура по заличаване регистрацията на вписани туроператори в НТР, които не са представили информация за сключен договор, респективно копие от договор за застраховка „Отговорност на туроператора“ със застраховател по смисъла на Кодекса за застраховането.

Въз основа на горното и след предложение на ЕКРТА, министърът на туризма, на основание чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията, чл. 10 от Устройствения правилник на Министерство на туризма, чл. 171, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 70, ал. 2, т. 11 от ЗТ, е издал обжалваната заповед, с която е заличил регистрацията на „Фортис Векто“ ЕООД от Регистъра на туроператорите и туристическите агенти – част от НТР, и е определил двугодишен срок, в който лицето няма право да заявява регистриране за извършване на туроператорска дейност, считано от датата на издаване на заповедта. Заповедта е връчена на управителя на дружеството на 31.01.2025 г.

Предвид така установеното от фактическа страна и при извършената проверка за законосъобразност на обжалвания административен акт по реда на чл. 168 АПК съдът намира следното:

Според правната доктрина незаконосъобразността има две проявни форми – нищожност и унищожаемост. Нищожността се отнася до валидността на административното волеизявление. При нищожните актове допуснатата незаконосъобразност е свързана с липса на правообразуващ елемент. Поради изначалното наличие на такъв сериозен недостатък, водещ до недействителност на волята на органа, се приема, че нищожният акт никога не е съществувал в правната действителност. В същото време, този акт създава привидност на правни последици, които заинтересованото лице има интерес да отстрани. В административното право, за разлика от гражданското право, липсва специален законов текст, който регламентира кога съответният акт е нищожен и в кои случаи е унищожаем. Подходът при разграничаването им е конкретен за всеки отделен случай в зависимост от допуснатото нарушение. Съгласно безпротиворечивата константна съдебна практика, липсата на компетентност на органа при издаване на акта и неспазването на предписаната от закона форма винаги сочат на нищожност на акта, докато нарушението на административнопроизводствените правила и материалния закон, както и неспазването на целта на закона, следва да се преценяват във всеки конкретен случай относно това по какъв начин се отразяват на волеизявлението на административния орган. Прието е, че нищожни са тези административни актове, които поради радикални, основни и тежки, непоправими недостатъци, се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третират от правото като несъществуващи, поради което не пораждаат правни последици. Основанията за прогласяване на нищожност на административните актове са следните: липса на компетентност; липса на форма; пълна липса на правно основание; невъзможен предмет; несъществуващ адресат и др.

Нищожността е форма на незаконосъобразност на административния акт. В зависимост от степента на допуснатия от административния орган порок, актът се преценява или като нищожен, или като незаконосъобразен и в първия случай се обявява неговата нищожност, а в другия административният акт се отменя като незаконосъобразен, на някое от основанията, посочени в чл. 146 АПК. Доколкото в АПК не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на административните актове, теорията и съдебната практика са възприели критерия, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл. 146 АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени-т.е. порокът трябва да е толкова тежък, че да прави невъзможно и недопустимо оставането на административния акт в правната действителност. Нищожен е само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че актът изначално, от момента на издаването му не поражда правните последици, към които е насочен и за да не създава правна

привидност, че съществува, при констатиране на основание за нищожност, съдът следва да го отстранява от правния мир чрез прогласяване неговата нищожност.

Министърът на туризма по арг от чл. 70 ал.2 от ЗТ разполага с материална компетентност да издаде процесния акт. Не е налице и порок във формата на акта който да обосновава неговата нищожност. Същият е издаден в писмена форма и съдържа необходимите реквизити съгласно чл.59, ал.2 от АПК. Актът е мотивиран с фактически и правни основания, като ответникът е формирал своите изводи въз основа на приложения и приобщен в административната преписка доказателствен материал, включително и чрез препращане в съдържанието му към приложените документи по преписката, което е допустимо съгласно Тълкувателно решение (ТР) №16/31.03.1975г. на Общото събрание на гражданската колегия на Върховния съд (ОСГК на ВС) според което не е необходимо издаването на административния акт да съвпада по време с излагането на съображенията, по които административният орган е стигнал до едното или другото разрешение, и е възможно мотивите да предхождат издаването на акта и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед предстоящото издаване на административния акт или да бъдат изложени допълнително, като с това се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивиране. Ето защо, изпълнени са изискванията за форма на административния акт.

Не са налице основания за обявяване нищожност на процесната заповед, тъй като е издадена от компетентен орган в предписаната от закона форма. Не е налице порок във формата на заповедта, който да е толкова съществен, че да се приравни на пълна липса на такава, а оттам и на липса на волеизявление, респективно на акт. Не е налице превратно упражняване на власт, защото процесната заповед е допустима от закона който предвижда ред за издаването ѝ. Не е налице и тежко нарушение на материалния закон, което правната теория свързва с пълна липса на условията и предпоставките, визирани в хипотезата на приложимата правна норма или актът да е лишен от законово основание, или същият да не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон или когато правните последици от акта са нетърпими от правовия ред.

На следващо място, противно на доводите на жалбоподателя, съдът счита, че не са налице нарушения на административно производствените правила от категорията на съществени. Действително видно от изложената по-горе хронология, жалбоподателят чрез управителя си е уведомен за започване на адм производство с писмо изх. № Т-26-Ф-134/18.11.2022 г. (л.108 – л. 109) почти две години след издаване на процесната заповед, а именно на 31.01.2025г. На същата дата му е връчен и оспорения акт. Формално погледнато това е нарушение на административнопроизводствените правила. Въпросът е могло ли е това нарушение да повлияе на съдържанието на акта или довело ли е до нарушаване на правото на защита на жалбоподателя. Основен принцип в правото е, че незнанието на закона не извинява. Според настоящият съдебен състав, а и според трайната практика на ВАС по подобен вид дела, предвид, че задължението за предоставяне на копие от сключения застрахователен договор, срока за изпълнение на това задължение и правните последици, които законодателят обвързва с неизпълнението, са уредени изрично в закона, то неуведомяването на жалбоподателя за започналото производство не би могло да повлияе на съдържанието на акта. Когато задължението произтича пряко от закона, органът няма задължение да уведомява лицето за започване на административното производство. Дори и да се приеме, че е налице такова задължение и ответникът действително не е уведомил изрично жалбоподателя за започване на административното производство, т.е. дори и да се приеме, че формално е налице нарушение на административнопроизводствените правила, релевантният въпрос е могло ли е в конкретния

случай това нарушение да повлияе на съдържанието на акта или довело ли е до нарушаване на правото на защита. Посочи се, че задължението е уредено в закона, както и правните последици от неизпълнението му, поради което и, неуведомяването за започналото производство не би могло да повлияе на съдържанието на акта. /Р № 6389 от 8.05.2012г по адм д 14818 / 2011г на ВАС, 5 чл състав, Р № 3352 от 7.03.2012г по адм д 14975 / 2010 на ВАС, Р № 13300 от 9.11.2009г по адм д 14155 / 2008г на ВАС и др./ Задължението да представи подновен договор за застраховка, предвид че предходният е изтекъл на 15.02.2022г е формално изискване, неизпълнението на което е материално правна предпоставка по чл. 70 ал.2 т.11 от ЗТ .

Предвид изложеното, законосъобразността на оспорения акт следва да се прецени съобразно съответствието с материалния закон.

Основният спорен въпрос е свързан с отговора дали жалбоподателят е надлежно регистриран в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти - част от Националния туристически регистър, от което за него е възникнало задължението по чл. 98 ал.2 от ЗТ , а именно да представи на министъра на туризма копие от договора по чл. 97, ал. 1 или 2 в 14-дневен срок от подновяването му, предвид, че този представен със заявлението от 16.02.2021г е с изтекъл срок на 15.02.2022г

Според чл. 61 ал. ал.4 от ЗТ (Изм. - ДВ, бр. 9 от 2015 г., в сила от 03.02.2015 г., предишна ал. 3 - ДВ, бр. 37 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) Регистрацията на лицата по ал. 2 се извършва от министъра на туризма или от оправомощено от него длъжностно лице чрез вписване в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти - част от Националния туристически регистър. Регистърът е публичен.

Съгласно чл. 61 ал.5 от ЗТ (Изм. - ДВ, бр. 9 от 2015 г., в сила от 03.02.2015 г., предишна ал. 4, изм. - ДВ, бр. 37 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) На вписаните в регистъра по ал. 4 лица министърът на туризма или оправомощено от него длъжностно лице издава удостоверение за регистрация.

Видно от така посочената правна регламентация регистрацията в Регистъра се извършва чрез вписването. В случая ответникът изрично с писмо на л.116 от делото от 27.03.2025г заявява, че жалбоподателят не е вписан в регистъра. Това обстоятелство се установява и от приложената по дело справка в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти – част от Националния туристически регистър (НТР) /л. 17 и 18/, видно от която независимо от критерия на търсене (наименование на дружеството, ЕИК и др.), не се показва информация за вписване на „Фортис Векто“ ЕООД. Тоест, по отношение на дружеството „Фортис Векто“ ЕООД липсват вписани обстоятелства в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти – част от НТР. Липсата на вписани обстоятелства относно регистрацията на „Фортис Векто“ ЕООД се установи и след извършена от настоящия съдебен състав служебна справка по всички предвидени за това критерии в Регистъра на регистрираните туроператори и туристически агенти, на адрес: [ntr.tourism.government.bg/Registration.nsf/alltato.xsp](http://ntr.tourism.government.bg/Registration.nsf/alltato.xsp).

Производството по вписване в Регистъра на туроператорите и туристическите агенти – част от НТР, и издаване на удостоверение за регистрация е сложен фактически състав, което започва по искане на заинтересованите лица, включва проверка на заявленията и приложените към тях документи и приключва с извършване на *регистрация чрез вписване* и издаване на удостоверение за регистрация, съответно с издаване на заповед за отказ за извършване на регистрация, ако са налице предпоставките за това. Следователно в случаите, в

които подаденото от лицето заявление отговаря на законовите изисквания, регистрацията му в Регистъра се извършва *чрез вписването* и издаването на изричен акт не е предвидено. Този извод кореспондира и с използвания в Заповедта № Т РД 15-10 от 20.01.2021г /л. 79/ стилистичен подход посредством израза „да се регистрират“ за извършване съответния вид туристическа дейност лицата по приложения списък, между които в т.8 е и жалбоподателя. Следователно регистрацията не произтича от посочената заповед, а *от вписването в Регистъра*. Употребения израз „да се регистрират“ означава „да се впишат“ в Регистъра. В случая ответникът изрично заявява /признава/, че /л.116- писмо от 27.03.2025г /, Ф. Векто“ ЕООД не е вписан в регистъра. След като не е вписан в регистъра, то това означава, че не е регистриран за извършване на туроператорска дейност, тоест не е „регистрирано лице“ по см на ЗТ и за него не е възникнало задължението по чл.98 ал.2 от ЗТ, неизпълнението на което е материално правна предпоставка по чл. 70 ал.2 т.11 от ЗТ за издаване процесната заповед.

В действителност по делото е налице издадено на жалбоподателя удостоверение за регистрация № РК-01-8165/20.01.2021 г /л. 80/. Изрично в т. 4 от Заповедта № Т РД-15-10 от 20.01.2021г /л. 79/ е посочено „на вписаните в НТР лица да се издадат удостоверения за регистрация. Това е в съответствие и с предвиденото в чл. 61 ал.5 от ЗТ (Изм. - ДВ, бр. 9 от 2015 г., в сила от 03.02.2015 г., предишна ал. 4, изм. - ДВ, бр. 37 от 2018 г., в сила от 04.05.2018 г.) според който на вписаните в регистъра по ал. 4 лица министърът на туризма или оправомощено от него длъжностно лице издава удостоверение за регистрация.

След като се признава от ответника, че жалбоподателят не е вписан в Регистъра /л. 116/, то не е следвало да му се издава и удостоверението за регистрация. Няма спор и, че жалбоподателят не е уведомен за издаденото удостоверение за регистрация. В писмото от 27.03.2025 г. /л.116 / ответникът изрично заявява, че в Министерство на туризма не се откриват данни относно уведомяване на жалбоподателя за издаденото удостоверение за регистрация. Извод за уведомяване на дружеството за издаденото удостоверение за регистрация не може да бъде направен и от представената по делото застрахователна полица № 13062110000139/15.02.2021 г. за застраховка „Отговорност на туроператора“ със срок на валидност от 16.02.2021 г. до 15.02.2022 г., тъй като съгласно чл. 67, т. 1 ЗТ удостоверението за регистрация на туроператора се връчва на заявителя или на упълномощен от него представител след представяне на копие от сключен договор за застраховка по чл. 97, ал. 1 за упражняване на туроператорска дейност.

След като регистрацията се извършва чрез вписването, а удостоверението за регистрация се издава само на вписаните лица, тоест то е последица от регистрацията /от вписването/, означава, че само удостоверява /оповестява/ факта на регистрацията, няма конститутивно действие и от него не произтичат права. Тоест, само по себе си представеното удостоверение за регистрация не

означава, че жалбоподателят е вписан в Регистъра.

След като в случая ответникът изрично в писмото от 27.03.2025г признава, че жалбоподателят не е вписан в Регистъра и не се откриват данни за уведомяването му за издаденото удостоверение за регистрация, тоест не му е връчено ,то несъмнено същият не е „регистрирано“ по ЗТ лице, в т.ч. за него не е възникнало задължението му по чл. 98 ал.2 от ЗТ, неизпълнението на което е основание по чл. 70 ал.2 т.11 от ЗТ за заличаване регистрацията му. За да бъде валидно наложена процесната ПАМ, същата следва да е законово регламентирана. В случая липсва подобна законодателна санкция спрямо нерегистрирано лице. С процесната ПАМ ответникът цели да преустанови действието на регистрацията. А в случая се установи, че лицето не е регистрирано. Следователно не е налице едно от кумулативно изискуемите условия по чл. 70 ал.2 т.11 от ЗТ, а именно „регистрирано лице“. Незаконосъобразно е издаването на заповед за заличаване регистрацията на дружеството- жалбоподател, без то да е вписано в Регистъра, тоест без да е регистрирано.

По изложените по-горе съображения съдът намира, че оспореният административен акт е незаконосъобразен и следва да бъде отменен.

По разноските: С оглед изхода на спора, по арг. от чл. 143, ал.1 АПК в полза на жалбоподателя следва да бъдат присъдени разноски в размер на 50 лв. дт и заплатено адв възнаграждение в размер на 1000 лв съгласно договор за правна защита и съдействие от 21.05.2025г

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК Административен съд София - град,

### Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Заповед № Т-РД-15-6/06.01.2023 г. на Министъра на туризма.

ОСЪЖДА Министерство на туризма да заплати на „Фортис векто“ЕООД осн чл. 143 ал.1 АПК разноски в размер на 1 050 лв.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: