

РЕШЕНИЕ

№ 22294

гр. София, 27.06.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 72 състав, в
публично заседание на 30.04.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Стоева

при участието на секретаря Зорница Димитрова, като разгледа дело номер **1469** 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 С. Г. А., чрез адв. М. – Г. от ВТАК, против Заповед № 1440/15.08.2022 г. на директора на ОДБХ С.-област.

С жалбата се излагат съображения за нищожност на процесната заповед, като се поддържа, че е издадена в недопустимо административно производство, както и при начална липса на правно основание за това. Сочи, че при наличието на невлязъл в законна сила акт – становище № 23-017 от 10.08.2022г., процесната заповед не може да бъде счетена и като издадена в производство по чл. 99 – чл. 106 АПК. Поддържа, че основанието, на което е издадена заповедта, е чл. 31, т. 1 от Устройствения правилник на Българската агенция по безопасност на храните – директорите на областните дирекции по безопасност на храните ръководят, контролират и представляват ОДБХ пред трети лица. Жалбоподателят сочи, че подобно правомощие на административния орган за обезсилване на административен акт не е предвидено от никакъв нормативен акт, което води до нищожност на издадената заповед – актът е лишен от законово основание. По тези съображения се прави искане за обявяване на оспорената заповед за нищожна, както и за присъждане на сторените по делото разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят се явява лично, не се представлява. С представено по делото писмено становище, чрез процесуалния си представител, поддържа жалбата, като доразвива изложените в същата доводи за нищожност на заповедта.

Ответникът - директорът на ОДБХ С.-област, в представения писмен отговор и в съдебното заседание чрез процесуалния си представител юрк. П. оспорва жалбата, като поддържа, че е

недопустима, евентуално неоснователна.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства, поотделно и в тяхната съвкупност, във връзка с доводите и твърденията на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Липсва спор между страните по делото, че жалбоподателят С. Г. А. е бенефициент по подмярка 6.3 „Стартова помощ за развитието на малки стопанства“ от мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“, съфинансирана от „Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони“.

Не е спорно, а това обстоятелство се и установява от представената административна преписка, че административното производство е образувано по подадено в ОДБХ – С.-област заявление с вх. № 4090/10.08.2022 г. от С. Г. А. за издаване на становище за междинно или окончателно плащане по подмярка 6.3 „Стартова помощ за развитие на малки стопанства“ от мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“ за периода 2014 – 2020г.

Издадено е становище № 23-017/10.08.2022 г. на директора на ОДБХ – С. област в уверение на това, че земеделското стопанство и дейността му отговарят на изискванията на Закона за защита на растенията.

С преписката е представен доклад с вх. № 4119/15.08.2022 г. до директора на ОДБХ – С.-област, изготвен от инспектори в отдел „Растителна защита“ при ОДБХ – С.-област, с който са изнесени данни за допуснати нарушения на процедурата за издаване на становища на земеделски производители/земеделски стопани, кандидатстващи по мерките за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г. и Програма за развитие на селските райони 2014-2020 г., утвърдена със заповед № РД11-1702/16.11.2015 г. на изпълнителния директор на БАБХ при изготвяне на становище с № 23-017/10.08.2022 г., които се изразяват в следното: по подт. 4 - заявителят не е представил изискуеми документи - растителни паспорти за растения, предназначени за засяване - картофи, една от земеделските култури, които отглежда през 2022 г.; по подт. 5 - заявителят не е изпълнявал свое задължение по чл. 24, ал. 1 от Закона за растителна защита за петгодишен период и към момента на подаване на заявлението и издаване на становището не е бил актуализиран в регистъра на ОДБХ – С. - област на лицата по чл. 22 (лицата, които произвеждат растения, подлежащи на фитосанитарен контрол), както и е подлежал на административнонаказателна отговорност по чл. 149, ал. 1 от ЗЗР; съгласно т. 4 „Вътрешен ход на процедурата“ – процедурата не е спазена, не са разгледани документите, подадени от заявителя, поради което и не е изпълнено задължението кандидатът да бъде уведомен за констатираните нередовности и да му бъде предоставен срок за отстраняването им, а в случай че подадената документация е пълна, не е изпълнено задължението за извършване на проверка, в резултат на което не е издаден констативен протокол и доклад.

Приложено е обяснение с вх. № 4135/16.08.2022г. от началник „Растителна защита“ при ОДБХ С.-област относно издадено становище с № 23-017/10.08.2022г. на С. А..

Във връзка с така направените констатации и на основание чл. 31, ал. 1 от Устройствения правилник на БАБХ е издадена оспорената в настоящото производство Заповед № 1440/15.08.2022г. на директора на ОДБХ С.-област, с която, считано от 16.08.2022 г., е обезсилена Становище № 23-017/10.08.2022 г. на директора на ОДБХ С.-област относно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Програма за развитие на селските райони 2007 – 2013 г. и Програма за развитие на селските райони 2014 – 2020г., издадено на С. А. в уверение на това, че земеделското стопанство и дейността му отговарят на Закона за защита на растенията. С т. 2 от заповедта е наредено да се възобнови вътрешният ход на процедурата по издаване на становище за подмярка 6.3 „Стартова помощ за развитието на малки стопанства“ от мярка 6 „Развитие на

стопанства и предприятия“ за периода 2014 – 2020 г. във връзка със заявление вх. № 4090/10.08.2022г.

В заповедта са изложени мотиви, че към подаденото от С. Г. А. заявление не са приложени изискуемите се документи, както следва: Растителни паспорти за растения, предназначени за засяване – картофи, една от земеделските култури, които отглежда през 2022г. Посочено е, че заявителят притежава удостоверение за регистрация № SFO 0533/11.05.2016г. по чл. 22 от Закона за защита на растенията, като от 2016 г. не е изпълнявал задълженията си по чл. 24, ал. 1 от Закона за защита на растенията, като не е подавал ежегодна декларация за липса на промени или актуализиране на данните в регистъра. Съгласно утвърдената процедура за издаване на становища на земеделски производители, кандидатстващи по мерките за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, при констатиране на непълноти или неточности в подадената документация административният орган уведомява заявителя и му дава срок за отстраняването ми. В конкретния случай процедурата не е спазена, като не са налице основанията за издаване на искания административен акт, тъй като същият не отразява реалното състояние на земеделския обект по отношение на изискванията на Закона за защита на растенията поради непредставяне на изискуеми се от закона документи, видно от констатациите в представения доклад с вх. № 4119/15.08.2022г. Разпоредено е заповедта да се доведе до знанието на служителите в отдел „РЗ“ за сведение и изпълнение.

По делото не са ангажирани доказателства за връчване на заповедта на жалбоподателя.

Депозирано е заявление с вх. № 4134 от 16.08.2022г. на ОДБХ С.-област от С. Г. А. за анулиране на Становище 23-017/10.08.2022 г. по негово желание.

На същата дата от С. Г. А. е депозирано ново заявление с вх. № 4133/16.08.2022 г. за издаване на становище за междинно/окончателно плащане по подмярка 6.3 „Стартова помощ за развитието на малки стопанства“ от мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“, съфинансирана от „Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони“, за увеличаване на началния икономически размер на земеделското стопанство, съгласно Приложение № 3 – Таблица за специфични цели и резултати към административен договор с ДФЗ № BG06RDPN001-6.007-2550-C01/02042021г.

По преписката е приложено и заявление с вх. № 4089 от 10.08.2022г. до ОДБХ С. – област, с което С. А. подава искане за регистрация в официалния регистър за фитосанитарен контрол.

С доклад с вх. № 4180/22.08.2022г. от инспектори в отдел РЗ при ОДБХ С.-област, изготвен относно заявление с вх. № 4133 от 16.08.2022г., заявление за регистрация в официалния регистър за фитосанитарен контрол с вх. № 4089 от 10.08.2022г. без представени към него изискуеми документи и Заповед № 1443/17.08.2022г. на директора на ОДБХ С.-област за назначаване на комисия, са дадени препоръки: По т. 1 – да се издаде становище на С. А. в уверение на това, че земеделското стопанство и дейността му не отговарят на Закона за защита на растенията; по т. 2 – заявление с вх. № 4089/10.08.2022г. за вписване в официалния регистър на професионалните оператори в ОДБХ С.-област да се остави без уважение.

Във връзка с подаденото заявление с вх. № 4133/16.08.2022 г. е издадено становище № 23-018/22.08.2022 г. на директора на ОДБХ С.- област, че земеделското стопанство и дейността му не отговарят на изискванията на Закона за защита на растенията.

Със Заповед № 1449/22.08.2022г. на директора на ОДБХ С.-област заявление с вх. № 4089/10.08.2022г. за вписване в официалния регистър на професионалните оператори в ОДБХ С.-област се оставя без уважение и се отказва вписването и издаване на удостоверение за регистрация по чл. 23, ал. 1 от Закона за защита на растенията.

Видно от представената Заповед № 1441/16.08.2022г. на директора на ОДБХ С. – област, издадена

на основание чл. 25, ал. 1, т. 3 от Закона за защита на растенията и във връзка със заявление с вх. № 4089/10.08.2022г., считано от 16.08.2022г. е заличено удостоверение за регистрация по чл. 23, ал. 1 от Закона за защита на растенията с № BG SFO 0533/11.05.2016г. Извършено е отбелязване за връчването на заповедта на жалбоподателя на 18.08.2022г.

Представени са с преписката Заповед № РД11-249 от 08.02.2018 г. за изменение на Заповед № РД 11-95/21.03.2021г. на изпълнителния директор на БАБХ с приложенията към нея, Заповед № РД 11-1702/16.11.2015г. на изпълнителния директор на БАБХ, с която е утвърдена „Процедура за издаване на становища на земеделски производители/земеделски стопани, кандидатстващи по мерките за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от програмата за развитие на селските райони 2007 – 2013 г. и програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020 г.“, представляваща Приложение № 1 към заповедта,

Други относими доказателства не са ангажирани по делото.

При така установеното от фактическа страна съдът формира следните правни изводи:

Предмет на оспорване в настоящото производство е Заповед № 1440/15.08.2022г. на директора на ОДБХ С.-област, с която, считано от 16.08.2022 г., е обезсилена Становище № 23-017/10.08.2022 г. на директора на ОДБХ С.-област, издадено на С. А. в уверение на това, че земеделското стопанство и дейността му отговарят на Закона за защита на растенията, и по т. 2 от заповедта е наредено да се възобнови вътрешният ход на процедурата по издаване на становище за подмярка 6.3 „Стартова помощ за развитието на малки стопанства“ от мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“ за периода 2014 – 2020 г. във връзка със заявление вх. № 4090/10.08.2022г.

Жалбата е процесуално допустима като подадена от лице, което има правен интерес от оспорването, а доколкото се иска прогласяване на нищожност на административен акт съгласно чл. 149, ал. 5 АПК същото не е обвързано със срок. Съдът приема за неоснователно възражението на ответника, че оспорената заповед не притежава белезите на индивидуален административен акт по см. на чл. 21 АПК и съответно не подлежи на съдебен контрол. Съобразно разпоредбата на чл. 21, ал. 1 АПК индивидуален административен акт е изричното волеизявление или изразеното с действие или бездействие волеизявление на административен орган или на друг овластен със закон за това орган или организация, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права, свободи или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт. По въпросите за качеството на административния орган, издал оспореното пред съда становище и заповедта, характера на волеизявлението му и правните последици от него за жалбоподателя е налице произнасяне с определение 12415 от 18.11.2024г. по адм. д. № 8757/2024г. на Върховния административен съд и същите не подлежат на преразглеждане в настоящото производство. Съобразно дадените задължителни указания на касационната инстанция, с оглед предизвикваните правни последици, оспореното становище на директора на ОДБХ - С. – област има характера на индивидуален административен акт и подлежи на самостоятелно оспорване от засегнатите от него лица, а не е част от производството по издаване на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 5 АПК. Следователно, процесната заповед, с т. 1 от която се обезсилва Становище № 23-017/10.08.2022г. на директора на ОДБХ С.-област, издадено на С. Г. А. в уверение на това, че земеделското стопанство и дейността му отговарят на Закона за защита на растенията, също има самостоятелно съществуване, създава права, задължения и влияе пряко и непосредствено върху интересите на всички участници в административното производство, т.е., има характера на индивидуален административен акт и подлежи на самостоятелно оспорване.

По тези съображения съдът приема, че жалбата е допустима и подлежи на разглеждане по

същество. При извършената на основание чл. 168 АПК проверка на законосъобразността на оспорената заповед на всички основания по чл. 146 АПК, а не само основанията, посочени от оспорващите, съдът приема, че жалбата, разгледана по същество, е основателна, като съображенията за това са следните:

Съобразно чл. 31, ал. 1, т. 1 от Устройствения правилник на Българската агенция по безопасност на храните, посочен като основание за издаване на заповедта, директорите на областните дирекции по безопасност на храните ръководят, контролират и представляват ОДБХ пред трети лица. Настоящият съдебен състав намира, противно на поддържаното от жалбоподателя становище, че процесната заповед е издадена от компетентен административен орган, при условията на заместване съобразно заповед № РД11-1710 от 25.07.2022г. на изпълнителния директор на Българската агенция по безопасност на храните, представена по делото. В този смисъл и решение № 7096 от 13.05.2019 г. на ВАС по адм. д. № 12862/2017 г., V отд.

Съдът приема, обаче, че заповедта следва да бъде обявена за нищожна, като в случая нищожността се основава на пълна липса на приложеното правно основание. Несъществуването на пораждащ фактически състав винаги води до нищожност – решение № 5611 от 30.04.2018 г. по адм. д. № 6910/2017г. на ВАС, Второ отд.

В тази връзка следва да се посочи, че възобновяване на производството по издаване на индивидуален административен акт е извънреден способ за контрол върху влезли в сила административни актове. Тъй като засяга стабилитета на административния акт, процедурата по възобновяване е с императивен регламент в АПК и може да бъде осъществена само в нормативно установените срокове и на посочените в чл. 99 АПК основания, по инициатива на административния орган, на прокурора, на омбудсмана или по искане на страна в производството в случаите на чл. 99, т. 2 - т. 7 АПК /чл. 100 АПК/. При отсъствие на предпоставката от чл. 99 АПК - влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда, прилагането на т. 1 от нормата квалифицира обжалваната заповед като нищожна. Правото на извънредния способ за контрол върху влезли в сила административни актове може да бъде осъществено само при наличието на влязъл в сила индивидуален или общ административен акт, който не е бил оспорен пред съда. В случая това условие не е налице, поради което следва, че за директора на ОДБХ С. – област не е възникнало правото да упражни извънредния способ. Липсата на предпоставка за прилагане на чл. 99 АПК сочи на липса на компетентност да се упражни правото на възобновяване /така решение № 2069 от 2020 г., ВАС, макар по отношение правото на отзив/. Тоест, оспореният административният акт е издаден с прилагане на правно основание, за което не са налице необходимите предпоставки или без основание. В тази връзка съдът приема, че отсъствието на правно основание за издаване на оспорената заповед квалифицира акта като нищожен, тъй като случаят не касае неправилно приложен закон, а липса на предпоставки, при които административният орган да издаде отменителната заповед. Предвидената предпоставка за упражняване правото на възобновяване гарантира стабилитета на административния акт, при което процедурата по възобновяване е с императивен регламент в АПК, поради което установеното противоречие е изцяло правно нетърпимо. В този смисъл съдът се позовава и на решение по адм. д. № 6439/2019 г. на ВАС, с което е прието, че принципно противоречието с материалния закон може да обоснове нищожност на административен акт, когато е налице пълна липса на предпоставките на приложимата правна норма, когато актът е издаден изцяло при липса на законово основание или когато акт с такова съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон или от никой орган.

Отделно от горното, изяснено е в съдебната практика, че правото на отзив на административния орган по чл. 91, ал. 1 АПК не е контрол по административен ред, а регламентира определена от

закона възможност органът сам да оттегли, отмени или измени издадения от него административен акт при наличие на предвидените за това предпоставки - жалба от заинтересована страна и определен срок. Разпоредбата на чл. 91, ал. 1 АПК съдържа няколко хипотези, а именно: административният орган може да преразгледа въпроса и да оттегли сам оспорения акт, да го отмени или измени, или да издаде съответния акт, ако е отказал издаването му, но само в 7-дневен срок от получаване на жалбата или протеста, т.е., само по отношение на невлязъл в сила административен акт. При наличие на редовна жалба срещу постановения административен акт, годна да предизвика преразглеждането му, е налице едната предпоставка за това и съответно материалноправна компетентност на органа да се произнесе по чл. 91, ал. 1 АПК. Така решение № 5298 от 21.05.2025 г. на ВАС по адм. д. № 1037/2025 г. В случая установи се по делото липсата на посочената абсолютна процесуална предпоставка за постановяване по реда на чл. 91, ал. 1 АПК на акт, с който органът може сам да отмени или измени издаденото положително за жалбоподателя Становище № 23-017/10.08.2022 г. на директора на ОДБХ С.-област, доколкото несъмнено не е налице редовно подадена жалба срещу постановения административен акт.

По гореизложените съображения съдът приема, че жалбата е основателна, съответно оспорената Заповед № 1440/15.08.2022г. на директора на ОДБХ – С.-област, с която, считано от 16.08.2022 г., е обезсилена Становище № 23-017/10.08.2022 г. на директора на ОДБХ С.-област и е наредено да се възобнови вътрешният ход на процедурата по издаване на становище за подмярка 6.3 „Стартова помощ за развитието на малки стопанства“ от мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“ за периода 2014 – 2020 г. във връзка със заявление вх. № 4090/10.08.2022г., следва да бъде обявена за нищожна.

Относно разноските в производството.

При този изход на спора право на разноски на основание чл. 143, ал. 1 АПК има жалбоподателят, но последният не претендира такива, поради което не следва да му бъдат присъждани. Своевременно е заявено от пълномощника на жалбоподателя искане по чл. 38, ал. 2 от Закона за адвокатурата (ЗА) за присъждане на адвокатско възнаграждение за оказана безплатна адвокатска помощ. По делото е представен договор за правна защита и съдействие от 25.02.2025 г. /л. 81 от делото/, от който е видно, че процесуалното представителство е осъществено на основание чл. 38, ал. 1, т. 3 ЗА. Разпоредбата на чл. 38, ал. 2 ЗА предвижда, че в случаите по ал. 1, ако в съответното производство насрещната страна е осъдена за разноски, адвокатът или адвокатът от Европейския съюз има право на адвокатско възнаграждение. С оглед фактическата и правна сложност на делото, настоящият съдебен състав определя адвокатското възнаграждение на основание чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1/09.07.2004 г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения в размер на сумата от 1000 лв., която следва да се присъди на адвоката, предоставил безплатно адвокатска помощ и съдействие.

Така мотивиран, съдът

РЕШИ:

ОБЯВЯВА по жалбата на С. Г. А. нищожността на Заповед № 1440/15.08.2022г. на директора на ОДБХ С.-област.

ОСЪЖДА Областна дирекция по безопасност на храните С.-област да заплати на основание чл. 38, ал. 2 вр. ал. 1 ЗА на адв. И. В. М.-Г. сумата от 1000 лв., представляваща адвокатско възнаграждение по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване пред Върховния административен съд в 14-дневен

срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: