

РЕШЕНИЕ

№ 7787

гр. София, 21.12.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав,
в публично заседание на 05.10.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Цветанка Паунова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **7578** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Делото е образувано по жалба на [фирма], ЕИК[ЕИК], представлявано от управителя И. Й., срещу Предписание № 01/03.02.2020г., издадено от главен инспектор към Областна дирекция по безопасност на храните М. /ОДБХ/, с което на основание чл. 131, ал. 2, т. 1 от Закона за ветеринарномедицинската дейност /З./ на жалбоподателя са дадени следните указания: да се извърши депопулация на животновъден обект с рег. № 3400-0170 поради неспазване на чл. 139, т. 15 и чл. 151, т. 14 от З.. Със същото е определен и срок за изпълнение на предписанието – до 28.02.2020г.

Жалбата по същество представлява искане с правно основание чл. 149, ал. 5 от АПК за обявяване на нищожността на Предписание № 01/03.02.2020г. Твърди се, че актът е засегнат от съществени пороци, водещи до неговата нищожност, тъй като е постановен при съществено нарушение на административнопроизводствените правила, в грубо противоречие с материалния закон и с целта на закона. Като нарушения се сочат лишаването от право на защита на жалбоподателя, неизясняването на всички относими факти и обстоятелства от значение за случая, липсата на мотиви в административния акт, липсата на доказателства за твърдените нарушения на чл. 139, т. 15 и чл. 151, т. 14 от З..

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от адв. Н., която поддържа жалбата на заявените основания и претендира разности по делото.

Ответникът – д-р Г. Г. – главен инспектор в ОДБХ М. се явява лично и моли да се

отхвърли жалбата.

Административен съд София-град, след като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото писмени доказателства, приема за установено следното от фактическа страна:

Дружеството жалбоподател [фирма], ЕИК[ЕИК], със седалище в [населено място], стопанисва животновъден обект с ветеринарен регистрационен № 3400-0170 – промишлена свинеферма, находящ се в землището на [населено място], м. Разсадника, [община]. В обекта се отглеждат свине. Със Заповед № 322/30.11.2011 г. на директора на ОДБХ М. дружеството е вписано в списъка на регистрираните обекти по чл. 17, ал.1 ЗФ за обект, намиращ се в [населено място], м. Разсадника, общ. М.. Съгласно удостоверение за регистрация на животновъден обект № 1602/15.05.2018 г., издадено от ОДБХ М., животновъден обект - промишлена ферма за свине, предназначена за отглеждане на свине, с капацитет - нерези 13 бр., свине-майки 747 бр., прасета-бозайници 1 200 бр., прасета-подрастване 2 700 бр., ремонтни прасета над 7 месеца 300 бр. и свине за угояване 2 000 бр., стопанисван от [фирма] и намиращ се [населено място], м. Разсадника, общ. М., отговаря на ветеринарномедицинските изисквания.

В изпълнение на заповеди № РД-11-87/08.01.2020г., № РД-11-80 и № РД-11-81 от 09.01.2020г. на изпълнителния директор на БАБХ е извършена комплексна проверка в промишлена свинеферма на [фирма], с ветеринарен регистрационен № 3400-0170, находящ се в [населено място], м. Разсадника, общ. М.. Проверката е извършена от специално назначена комисия, като резултатите са обективирани в протокол № 02/16.01.2020г. В последния е отразено, че в обекта има 159 бр. свине-майки, 19 бр. нереза, 106 бр. подрастващи прасета, 15 бр. прасета за угояване и 21 бр. бозаещи прасета, т.е. 318 бр. свине, намиращи се в 6 сгради. Установено е, че 39 животни са с паднали или нечетливи идентификатори, както и е имало свине майки и нерези със зелени ушни марки. За подмяна на идентификаторите липсват уведомления. Констатирано е, че оградната мрежа на няколко места е компрометирана, порталът е без жива охрана, дезинфекционната яма е с недостатъчно количество замърсена течност. Има налична бяла и черна зона, но тя не отговаря на изискванията за биосигурност. Съхранението на фуражите се осъществява под навес, който не е плътно затворен от всички страни. В склада са констатирани следи от гризачи и птици. Относно изхранваните във фермата фуражи е установено, че въведените от оператора мерки за безопасност не отговарят на изискванията и не се гарантира безопасно съхранение на фуражите. За фуражите не са представени дневници и записи - какъв вид фуражи са, за коя категория животни. Шестте сгради, населени с животни, са в лошо техническо състояние - покривите са с нарушена цялост, което създава предпоставки за течове и наводняване на помещенията. Пред халетата няма дезинфекционни вани и умивалник за ръцете, заредени с дезинфектант. Няма изградена площадка за временно съхранение на твърда и течна тор. По отношение на здравословното състояние на прасетата е установено, че майките и нерезите са изостанали в развитието си, във видимо недобро физическо състояние и много лоша охраненост. Собственикът на свинефермата има сключен договор с регистриран ветеринарен лекар, но липсва такъв, назначен на трудов договор, който да работи само в свинефермата.

Във връзка с констатациите, направени по време на проверката, комисията е дала експертно становище, че обектът не отговаря на ветеринарномедицинските и

хигиенни изисквания и тези за хуманно отношение към свинете. В протокола също така е отразено, че във връзка с констатирани нарушения /две през 2018г. и четири през 2019г./ на Закона за ветеринарномедицинската дейност и Закона за фуражите на дружеството и на неговия управител са съставени шест актове за установяване на административно нарушение, от които четири са за нарушения на ЗФ - констатирано изхранване с комбиниран фураж за свине, един - за неуведомяване на ветеринарен лекар при движение на животни и един - за изпълнение на предписание. Санкциите не са платени. Във връзка с установеното и констатирани нарушения на чл. 139, т.15 и чл. 151, т. 14 ЗВМД, комисията е предложила на директора на ОДБХ М. да издаде заповед за заличаване на регистрацията и да обезсили издаденото удостоверение № 1602/15.05.2018г. за регистрация по чл. 137 от ЗВМД.

Протоколът е връчен на представител на жалбоподателя на 03.02.2020г.

Издадена е Заповед № 71/30.01.2020г., с която директорът на ОДБХ М. е разпоредил да бъде заличена регистрацията на животновъден обект с ветеринарен регистрационен № 3400-0170, находящ се в землището на [населено място], м. „Разсадника“, общ. М., стопанисван от [фирма], и да се обезсили издаденото удостоверение за регистрация по ЗВМД на обекта с № 1602/15.05.2018г., издадено от ОДБХ М.. Със заповедта е разпоредено на главен инспектор при ОДБХ да издаде предписание за депопулация на свинете. Заповедта е издадена на основание становището на комисията, извършила проверката и съставила протокол № 02/16.01.2020г. Заповедта е връчена на управителя на жалбоподателя на 03.02.2020г.

Постановено е предписание № 1/03.02.2020г. от главен инспектор при ОДБХ М., с което при констатирани нарушения на чл. 139, т. 15 и чл. 151, т. 14 ЗВМД, описани в КП № 2/16.01.2020г., органът е дал указания да се извърши депопулация на животновъден обект с рег. № 3400-0170, което да бъде извършено до 28.02.2020 г. Сроктът за депопулация е продължаван два пъти по искане на дружеството.

При така установената фактическа обстановка, съдът формира следните правни изводи:

Жалбата е допустима, тъй като е подадена от активно легитимирана страна, имаща правен интерес от оспорване, а предвид изричното сезиране на съда с искане за прогласяване на нищожност на акта, оспорването е без ограничение във времето съгласно чл. 149, ал. 5 от АПК.

Разгледана по същество е неоснователна.

В случая се претендира единствено нищожност на Предписание № 1/03.02.2020г., дадено от главен инспектор при ОДБХ М., поради което съдът следва да провери дали релевираните в жалбата пороци на оспорения акт са толкова тежки, че да влекат неговата нищожност.

В административното право, за разлика от гражданското право, липсва специален законов текст, който да регламентира кога съответният акт е нищожен и в кои случаи е унищожаем. Общоприето е становището, че нищожни са тези административни актове, които поради радикални, основни и тежки недостатъци се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третираат от правото като несъществуващи, поради което изобщо не могат да породят правни последици. Във всеки отделен случай действителността на административния акт се преценява конкретно с оглед тежестта на порока, от който е засегнат, и дали той е годен да предизвика промяна в правната сфера на адресатите на акта.

Доколкото в АПК не съществуват изрично формулирани основания за нищожност на

административните актове, в доктрината и съдебната практика е възприето, че такива са петте основания за незаконосъобразност по чл. 146 от АПК, но тогава, когато нарушенията им са особено съществени. Съобразно това, нищожен се явява само този акт, който е засегнат от толкова съществен порок, че изначално не е в състояние да породи правните последици, към които е насочен. С оглед горното и на всеки един от възможните пороци на административните актове, теорията е изградила следните критерии кога един порок води до нищожност и кога същият води до унищожаемост: липсата на компетентност на органа, издал акта, винаги е основание за неговата нищожност; порокът във формата е основание за нищожност, само когато е толкова сериозен, че практически се приравнява на липса на форма и оттам - на липса на волеизявление; нарушенията на административнопроизводствените правила са основания за нищожност също, само ако са толкова съществени, че нарушението е довело до липса на волеизявление. Като правило, нарушенията на материалния закон касаят правилността на административния акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора, т.е. не е издаден на основание нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат. Поради това, единствено пълната липса на предвидените в приложимата материалноправна норма предпоставки за издаване на акта би довела до нищожност на посоченото основание. Превратното упражняване на власт също е порок, водещ само до незаконосъобразност като правило, и само ако преследваната цел не може да се постигне с никакъв административен акт, посоченият порок обуславя нищожност.

С оглед на това и предвид искането, с което е сезиран, съдът намира, че предметът на настоящото производство се свежда до проверка на компетентността на органа, издал оспорения акт, спазването на установената писмена форма, спазването на правилата при издаването му, които биха повлияли на самото волеизявление, и спазването най-общо на материалния закон във връзка с разпоредените действия.

Както се посочи, при всички положения липсата на компетентност у издателя на акта – по материя, време и място, влече нищожност на акта. Този порок в случая не е налице. Оспореният акт е издаден от компетентен контролен орган на Българска агенция по безопасност на храните.

Предписание № 1/03.02.2020г. е дадено от д-р Г. Г., заемащ длъжността: главен инспектор в отдел „Здравеопазване на животните“ при ОДБХ М., съгласно заповед на л. 82 от делото. П. е издадено на основание чл. 131, ал. 2, т. 1 от ЗВМД, съгласно който, когато при извършване на проверки в обектите по чл. 129, ал. 1 контролните органи установят нарушения, в зависимост от вида и тежестта им, те предприемат мерки, една от които е да дават указания, в които определят срокове за отстраняване на нарушенията, като тази мярка се прилага с предписание. Съобразно чл. 130 от ЗВМД контролът по здравеопазването се извършва чрез различни средства, в т.ч. прилагане на принудителни административни мерки /т. б/, каквато е дадена с процесното предписание. По аргумент от чл. 8, ал. 1 във вр. с чл. 7, ал. 1, т. 1 от ЗВМД контролът по здравеопазването, включително при отглеждане на животни независимо от тяхното предназначение и статута на мястото, където се отглеждат, както и изпълнение на мерките за профилактика, надзор, контрол и ликвидиране на болести по животните и зоонози, се извършва от официални ветеринарни лекари, от инспектори и експерти. В случая оспореното предписание е издадено от компетентен орган в кръга на неговите правомощия съобразно представената длъжностна

характеристика /л. 83-87 от делото/ и в съответствие с териториалната му компетентност, доколкото обект с ветеринарен регистрационен № 3400-0170 се намира на територията на [община].

Процесното предписание не страда от пороци във формата, които да обуславят неговата нищожност. Спазена е изискуемата писмена форма, предписанието съдържа мотиви и следващ се от тях диспозитив. От съдържанието на акта може да се установят волята на неговия издател и разпоредените с него правни последици. Налични са мотиви, доколкото е налице изрично препращане към протокол № 2/16.01.2020г. относно установените нарушения. Административният акт би бил нищожен също така, ако има невъзможен предмет или несъществуващ адресат, но и тези обстоятелства в случая не са налице.

Не се констатират нарушения на административнопроизводствените правила, които да са дотолкова съществени, че да засегнат волеизявлението на административния орган до степен на липса на такова.

П. е издадено на основание чл. 131, ал. 2, т. 1 от ЗВМД, съгласно който, когато при извършване на проверки в обектите по чл. 129, ал. 1 контролните органи установят нарушения, в зависимост от вида и тежестта им, те предприемат мерки, една от които е да дават указания, в които определят срокове за отстраняване на нарушенията, като тази мярка се прилага с предписание. По делото се установява, а и не се спори, че е извършена комплексна проверка на животновъден обект с ветеринарен регистрационен № 3400-0170, находящ се в землището на [населено място], м. Разсадника, общ. М., стопанисван от жалбоподателя. Проверката е извършена от специално назначена комисия, като резултатите от нея са обективирани в протокол № 02/16.01.2020г. Установени са редица нарушения, които са мотивирали комисията да направи заключение, че обектът не отговаря на ветеринарномедицинските и хигиенни изисквания и тези за хуманно отношение към свинете. Направено е предложение до директора на ОДБХ М. да издаде заповед за заличаване на регистрацията и обезсилване на Удостоверение № 1602/15.05.2018г. за регистрация на животновъден обект № 3400-0170. Издадена е Заповед № 71/30.01.2020г., с която директорът на ОДБХ М. е разпоредил да бъде заличена регистрацията на животновъден обект с ветеринарен регистрационен № 3400-0170 и да се обезсили издаденото удостоверение за регистрация по ЗВМД на обект с № 1602/15.05.2018г., издадено от ОДБХ М.. Със заповедта е разпоредено на д-р Г. Г. - главен инспектор при ОДБХ М., отговорен за официалния контрол в свинефермата на [фирма], да издаде предписание за депопулация на свинете.

Доводите на жалбоподателя, че предписанието е издадено в нарушение на чл. 34, ал. 1 и 3 и чл. 35 от АПК без да се обсъдени неговите обяснения и възражения и без да са събрани относими доказателства, биха могли да обосноват унищожаемост на акта, като постановен при неизяснена фактическа обстановка, но не и неговата нищожност. Както се посочи, нарушенията на административнопроизводствените правила са основания за нищожност, само ако са толкова съществени, че са довели до липса на волеизявление. В случая е налице ясно изразена и разбираема воля на издателя на акта, а предписанието е дадено в резултат на извършен контрол по здравеопазването по реда на чл. 130 от ЗВМД, за който е съставен протокол № 2/16.01.2020г.

По приложението на материалния закон, съдът съобрази следното:

Както беше посочено, нарушенията на материалния закон касаят правилността на административния акт, а не неговата валидност, поради което нищожен би бил на

посоченото основание само този акт, който изцяло е лишен от законова опора, т.е. не е издаден на основание нито една правна норма и същевременно засяга по отрицателен начин своя адресат, когато акт със същото съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон, от нито един орган. Поради това, единствено пълната липса на предвидените в приложимата материалноправна норма предпоставки за издаване на акта би довела до нищожност на посоченото основание. Настоящият казус не е от категорията, при която материалната незаконосъобразност да води до толкова тежък порок. Напротив, съществува правна норма - чл. 131, ал. 2, т. 1 от ЗВМД, на основание която контролните органи по ЗВМД разполагат с правомощие да издават предписания, с които да дават указания за отстраняване на нарушенията в определен срок. В случая са налице визираните материалноправни предпоставки за издаване на акт с такова съдържание. При установяване на нарушения се издават предписания с характер на принудителни административни мерки (чл. 131, ал. 2, т. 1 във вр. с ал. 1, т. 1 от З.). В процесното предписание са посочени нарушения на чл. 139, т. 15 и чл. 151, т. 14 от З. - забранява се отглеждането на свине с цел търговия в обекти, които не отговарят на ветеринарномедицинските изисквания; забранява се храненето на животни с храни, които съдържат вредни субстанции, или храни, неподходящи за вида, възрастта и здравословното им състояние. Следователно, налице е законова възможност за прилагане на принудителни административни мерки от контролните органи при установени нарушения, включително нарушения на чл. 139, т. 15 и чл. 151, т. 14 от ЗВМД. Въпросът дали действително са извършени сочените нарушения на ЗВМД, каквато е защитната теза на жалбоподателя, т.е. дали са изпълнени материалните предпоставки за прилагане на ПАМ, касае правилността на акта, а не неговата валидност.

Действително с решение № 4670 от 13.07.2021г. по адм. д. № 1795/2020г. по описа на АССГ е отменена Заповед № 71/30.01.2020г. на директора на ОДБХ М., с която е разпоредено да бъде заличена регистрацията на животновъден обект с ветеринарен регистрационен № 3400-0170, находящ се в землището на [населено място], м. Разсадника, общ. М., стопанисван от жалбоподателя, и да бъде обезсилено издаденото удостоверение за регистрация по ЗВМД на обект с № 1602/15.05.2018 г., издадено от ОДБХ М.. В мотивите на съдебното решение е обсъждано състоянието на животновъдния обект и установените нарушения, но в контекста на заличаване на регистрацията му, както и с оглед продължителния период от време между извършената проверка и съдебната експертиза. Заповед № 71/30.01.2020г. е неотнормисима за настоящото производство, а освен това решението по адм. дело № 1795/2020г. на АССГ не е влязло в сила /по касационна жалба на ответника пред ВАС е образувано адм. дело № 9861/2021г., насрочено за 19.01.2022г./ . Още веднъж следва да се подчертае, че дори и предписанието да е постановено в нарушение на материалния закон, т.е. без да са установени посочените нарушения на ЗВМД, приложената ПАМ – депопулация на животновъден обект (опразване на свинефермата), не обективира нищожно волеизявление на контролен орган, съответно няма основание да се прогласи нищожност на предписанието.

По изложените съображения не са налице основания за прогласяване на нищожността на Предписание № 01/03.02.2020г., издадено от главен инспектор при ОДБХ М., поради което искането на [фирма] следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд София-град, 27-ми състав

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на [фирма], ЕИК[ЕИК], представлявано от управителя И. Й., с която се иска обявяване на нищожност на Предписание № 01/03.02.2020г., дадено от главен инспектор към Областна дирекция по безопасност на храните М..

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

СЪДИЯ: