

РЕШЕНИЕ

№ 97

гр. София, 04.01.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав, в публично заседание на 04.12.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Аглика Адамова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **4911** по описа за **2012** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 АПК.

Образувано е по жалба на П. Л. Г. срещу уведомително писмо изх. № 02-110-6500/2066 от 02.10.2011г. на Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие” – Разплащателна агенция, с която е отказано финансово подпомагане по схеми и мерки за директни плащания и са наложени санкции за бъдещ период. Жалбоподателят твърди, че при издаване на писмото са допуснати нарушения на материалния и процесуалния закон, писмото е немотивирано, административният орган не е изпълнил задълженията си по чл.12,13, 28, 34, 35, 36 АПК, РА не е предприела проверка на място или дистанционна проверка, като не са събрани доказателства за изясняване на причините и верността на установените несъответствия. Заявените площи са били стопанисвани. Поради това жалбоподателят моли да бъде отменено оспореното уведомително писмо. Претендира разноски.

Ответникът - Изпълнителният директор на ДФ ”Земеделие”, Разплащателна агенция оспорва подадената жалба.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ГПК във вр.чл.144 АПК събраните и приети по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Оспорващият П. Л. Г. е подал заявление за входяща регистрация за 2010г. УИН 11/150610/23028 от 13.04.2010г., поправено със заявление от 28.04.2010г., като е кандидатствал по схемата за единно плащане на площ /СЕПП/ и за плащания за

природни ограничения на земеделски стопани в планински район /НР1/, заявявайки БЗС в землището на [населено място]. Представени са чернобели разпечатки на карти от ИСАК, подписани и подпечатани от служител на ОСЗ Л. на датите на подаване на заявленията. От тях е видно, че заявените БЗС представляват естествени ливади и затревени площи /мери и пасища/.

Върху картите се съдържат очертания на БЗС, СЕПП подходящи площи, физически блокове и землища, които обаче не са разграничени на чернобялата разпечатка. Върху бяло поле към картите се съдържат декларации на заявителя, с които той потвърждава, че заявява за участие по схемите и мерките за директни плащания на площ съответния изчертан БЗС. На ответника са дадени изрични указания да представи цветни копия на посочените разпечатки. С молба от 17.09.2012г. са представени цветни разпечатки на заявените БЗС. Заявителят е подписал декларация, че е запознат с одобрените за подпомагане площи през предходната кампания и че е уведомен за допустимостта на парцелите, с които кандидатства за субсидия.

При проверката на входни данни чрез ИСАК на датите на заявяване по-голямата част от заявените площи са констатирани като допустими, с изключение на два БЗС, съответно от 0,02 ха и 2,24 ха. Листът с данни от проверката е подписан от заявителя.

От Министерство на земеделието и храните са изискани сведения за причините за изключване на заявените парцели от допустимия слой за подпомагане. В писмо от 16.07.2012г. заместник министърът на земеделието и храните обяснява, че специализираният слой „Площи допустими за подпомагане” представлява геореферирана графична база от данни за площите, допустими за подпомагане за съответната кампания, изграден на база актуални ортофото и сателитни изображения за територията на страната за съответната година. Тази електронна база данни е част от СИЗП и ИСАК. Слойът се състои от площите, за които се счита, че отговарят на изискванията за подпомагане. Този слой се актуализира основно с използване на сателитни или самолетни изображения, от които е изготвена цифрова ортофотокарта, а също така и чрез отразяване на резултати от теренни проверки на характеристики на физически блокове. Специализираният слой „Площи, допустими за подпомагане”, окончателен за кампания 2010, е предаден на ДФЗ – РА с писмо с рег. № 13-6185 от 21.06.2011г. Към писмото е приложена таблица на заявените парцели с конкретните причини, поради които всеки от тях е изключен от допустимия слой. Съгласно изрично посоченото в писмото изводите са направени въз основа на релевантната за кампанията ЦОФК. МЗХ потвърждава коректността на дешифрицията на конкретните площи. Заявените от кандидата площи, уточнени по номер на БЗС и площ, попадат извън специализирания слой, тъй като са оценени като необработени, покрити с висока тревна раснителност, дървета, храсти, полски път.

С оспорения в настоящото съдебно производство акт – уведомително писмо изх. № 02-110-6500/2066 от 02.10.2011г. на Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие” – Разплащателна агенция е отказано финансово подпомагане по схеми и мерки за директни плащания за кампания 2010г. в размер на 9831,49 лв по СЕПП, 11122,63 лв по НР 1 и са наложени санкции за бъдещ период в размер на общо 19904,18 лв.

В самото уведомително писмо се съдържат таблици във връзка с всеки от заявените парцели по заявените схеми за подпомагане. В колона 1 и 2 на таблицата са посочени идентификатори на БЗС и площ на декларирания парцел по съответната схема. Колона три касае площ на застъпване, което не е отстранено; в случая такова не е

констатирано / по делото са налице данни за открити застъпвания, като жалбоподателят е представил доказателствата за основанията, на които ползва БЗС/. Колона четири отразява резултати от извършвани на място проверки; в конкретния случай липсват такива. Колона 5 отразява площта на парцела след извършени административни проверки. Както за нея, така и за колона 4 е посочено правно основание чл. 43, ал.3, т.4 ЗПЗП и обстоятелството, че кандидатът е заявил площи, които не стопанисва. В резултат на административните проверки е установена недопустима площ общо в размер на 50 ха по всяко от схемите и мерките за подпомагане.

В обясненията към таблиците е посочено, че колона 5 е във връзка с чл. 37, ал.2 ЗПЗП и чл. 43, ал.3, т.1 ЗПЗП. По отношение на всички схеми е прилаган чл. 28, ал.1 от Регламент /ЕО/ 1122/2009г. на комисията - извършени са административните проверки, посочени в чл. 20 от Регламент /ЕО/ № 73/2009 от 19.01.2009г, които включват кръстосани проверки чрез автоматизирани компютърни средства. Кръстосаните проверки, според изложените пояснения, представляват пространствено сравнение на заявените площи с допустимите референтни парцели в СИЗП по чл. 24 от Наредба 105 от 22.08.2006г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на ИСАК. За колона 5 от таблицата по СЕПП е посочено също, че тя касае парцели /БЗС/, за които вследствие на установени застъпвания кандидатът се е отказал или не е предоставил документи, доказващи правното основание за ползване. Колона 5 касае и случаите по чл. 43, ал.3, т.1 ЗПЗП, когато кандидатът стопанисва площи и/или земеделски парцели с размери, по-малки от определените по реда на чл. 39, ал.2.

В колона 6 от таблиците е посочена площта, изчислена съгласно чл. 2, ал.23 от Регламент /ЕО/ № 1122/2009 на Комисията от 30.11.2009г., за която са изпълнени всички изисквания, определени в правилата за отпускане на помощ. В Колона 7 е посочен общият размер на отказаната за подпомагане площ.

Част от уведомителното писмо е и таблица за формиране на общата оторизирана сума за финансово подпомагане на база площи, заявени за подпомагане, с разяснение на съдържанието на всяка от колоните на таблицата. Посочен е общият размер на заявените площи по всяка от схемите и мерките за подпомагане, установената площ, наддекларираната /недопустима/ площ, изчислен е процентът на наддеклариране съгласно чл. 58 от Регламент 1122/2009, посочена е санкционираната и оторизираната площ. В случая процентът на наддеклариране по СЕПП и НР 1 е изчислен на 100%.

Уведомителното писмо е оспорено в срок по административен ред. Със заповед № РД-09-420 от 10.04.2012г. на министъра на земеделието и храните жалбата е оставена без уважение.

От заключението на назначената съдебно-техническа експертиза се установява следното:

Размерът на площите, заявени за финансово подпомагане за 2010г. от жалбоподателя са: по СЕПП- 53,74 ха и по НР1 – 53,74 ха, съгласно приложените таблици. Предвид момента на извършване на СТЕ и времевата дистанция до 2010г. с периода на кампанията, извършване на проверка на място през 2012г. не би могла да даде резултати, съотнесими към периода на кампания 2010г., даващи възможност за изводи с констатации от проверката и класификация на състоянието на физическите блокове по съответна скала за критерии за оценка и теренни измервания. Не е възможно да се посочи чрез проверка на място през 2012г. каква част от площи и по какъв начин са

годни за подпомагане към 2010г.

Разликата между заявени площи и допустими референтни парцели е установена чрез извършена административна проверка с информационната система за административен контрол за допустимост на земеделските площи посредством специализиран слой "Допустими за подпомагане площи", представляващо база данни от актуално аерозаснемане и изготвена цифрова фотокарта.

С проверката по ИСАК са определени съответните заявени и допустими площи, които са дадени в Таблицы, съответно за всяка от схемите.

Съпоставянето на заявените площи и реално ползваните и допустимите референтни парцели се установява посредством цветни аерофотокарти от МЗХ-СИЗП. Към делото по административната преписка са приложени цветни аерофотокарти. На цветни аерофотокарти, със съответни цветни контури се очертават подходящите площи годни за подпомагане (със син контур) от общите заявени площи на земеделските парцели (с жълт контур). Специализираният слой „Допустими за подпомагане площи“ е определен на база на аерофотозаснемане и актуализиране на база данни за земеделски парцели - Система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), която система се поддържа от МЗХ. МЗХ е предоставило база данни „Площи подходящи за подпомагане за 2010 година на ДФЗ с писмо 02-0409/1679/21.06.2001 година, въз основа на които е извършена оторизацията на всички плащания на заявленията за подпомагане за кампания 2010 година.Констатациите относно състоянието на площите на жалбоподателя са отразени в компютризирана база данни предоставена от МЗХ на ДФЗ, който чрез ИСАК извършва административна проверка, съответно получава резултати относно допустимостта за подпомагане за площите на жалбоподателя. Резултатите са отразени в уведомително писмо до жалбоподателя.

Резултатите от извършената административната проверка чрез ИСАК, получени чрез анализ и дешифровка на аерофотоснимки и изготвяне на допустим слой отразява състоянието на БЗС, като определя някои от тях за изцяло или частично недопустими. Общият размер на недопустимите площи, установени от РА по подаденото от жалбоподателя заявление е: 50 ха по СЕПП, 50 ха по СНДП НР1. Процентът на наддеклариране е 100.

От показанията на свидетеля И. Й. И. се установява, че в периода 2009-2011г. той е работил на ливадите и пасищата в С., стопанисвани от П. Г., заедно с други лица. Докарвали са багер от Л., вадели са бурени, тръни, косили са с ръчни коси ливадите, товарили са сено. В пасището са пасли 100 овце на П.. Работили са постоянно, без прекъсване.

От показанията на свидетеля З. И. Н. се установява, че П. Г. използвал земеделски земи за пасища и ливади за косене през 2010г. , в землището на [населено място].Чистели са пасището с брадви, косили са папрат с коси, докарвали са и машини. 5-6 човека чистели пасището и успели да го изчистят. Ливадите са осили с машини и са прибирали балите. През 2010г. май-юни е почиствано, а към 15 юни са окосени ливадите. На пасищата са пасяли 100 овце на П..

При така установената фактическа обстановка, съдът намира от правна страна следното:

Жалбата е допустима, като подадена от активно легитимирано лице с правен интерес, в предвидения от закона срок по чл. 149, ал.3 АПК.

Оспореното писмо, ведно с приложените таблици представлява индивидуален административен акт, който пряко засяга права и закони интереси на жалбоподателя.

С него се отказва финансиране по схеми и мерки за директни плащания и се налагат санкции за бъдещ период.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган в кръга на неговите правомощия. Съгласно чл. 20а ЗПЗП изпълнителният директор на фонда е изпълнителен директор и на Разплащателната агенция, който организира и ръководи дейността и я представлява. Държавният фонд „Земеделие“ е акредитиран за единствена разплащателна агенция за Р. Б. за прилагане на ОСП на ЕС /чл.11а от закона за подпомагане на земеделските производители/. Разплащателна агенция, съгласно §1, т.13 от ДР на ЗПЗП е специализирана акредитирана структура за приемане на заявления, проверка на условията и извършване на плащания от Европейските земеделски фондове и за прилагане на пазарни мерки.

Актът е издаден в предвидената от закона форма. Настоящият състав намира, че от таблиците в уведомителното писмо става ясно, че за заявените БЗС са извършвани само административни проверки, а не и такива на място, липсват застъпвания. Посочени са кореспондиращи правни мотиви. Мотивите на административния акт свен това се считат допълнени чрез документите към административната преписка, а в случая, и от данните в ИСАК. Част от административната преписка са документите, отразяващи всички процесуални действия, извършени в хода на административното производство, включително процедурата по определяне на допустимия слой за подпомагане и съответствието на заявените БЗС с него. В този смисъл част от административната преписка са и издадените от МЗХ документи, приложени към делото. Картите и таблиците представляват разпечатки, съответно цифрови копия от ИСАК, следователно отразяват състоянието в системата относно подаденото от жалбоподателя заявление и неговия административен статус. В ИСАК се поддържа информация, представляваща част от административната преписка, но не на хартиен, а на цифров носител. Поради това съдът намира, че не е необходимо разпечатките, респективно цифровите извлечения от ИСАК да бъдат подписани. Достатъчно е, че те се изпращат с придружително писмо, което е подписано от представител на МЗХ или ДФЗ.

За изпълнение на своите функции разплащателната агенция поддържа и използва Интегрираната система за администриране и контрол /ИСАК/ - комплексна автоматизирана система, която след съответните изчисления генерира като крайни актове уведомителните писма, с които се признават и изчисляват сумите по съответните схеми и мерки или се намаляват или отказва изплащането им поради различни причини, заложили в нормативната уредба на схемите за подпомагане /късно деклариране, грешки, застъпване на заявки, неспазване на изискванията за добро земеделско и екологично състояние или наддеклариране на допустими за подпомагане площи/.

Процесуално-правна предпоставка за получаване на финансиране по схемите и мерките за директни плащания е кандидатът да е подал в срок заявление за подпомагане. Не се спори, че жалбоподателят е земеделски стопанин по смисъла на §1, т.23 от ДР на ЗПЗП. В срока, определен в чл. 4, ал.1 от Наредба № 5/2009г., в съответствие с чл.32, ал.1 ЗПЗП, чл.41, ал.2 и чл.46 ЗПЗП, той е подал заявление за подпомагане по образец пред ОСЗ – Л..

Прегледът на специалната нормативната уредба показва, че в административното производство по оторизиране на директните плащания с различни административни

правомощия разполага не само ДФЗ – РА, но и МЗХ и неговите структури по места. Заявленията за подпомагане на земеделските производители се подават пред общинските служби по земеделие, които са част от структурата на МЗХ. Проверките, извършвани от Разплащателна агенция се извършват както от структурите на агенцията по места, така и от МЗХ, съгласно чл.26а ЗПЗП. Самата Интегрирана система за администриране и контрол /ИСАК/, създадена на основание чл. 30 ЗПЗП, за осъществяване на функциите на Разплащателната агенция, се състои от няколко подсистеми. Две от тези подсистеми - системата за регистрацията на кандидатите и на заявленията за подпомагане и интегрираната система за контрол се изграждат и поддържат от разплащателната агенция, а системата за идентификация на земеделските парцели /СИЗП/ и системата за идентификация и регистрация на животните - от МЗХ.

Действително подобно разпределение на функции и правомощия между два административни органа не е предвидено в АПК, но няма пречка да съществува, след като е залегнало в специални норми на уредбата, касаеща тази материя. В рамките на административните правоотношения, които възникват в производството по издаване на оспорения административен акт, е без значение обстоятелството, че ДФЗ и МЗХ са самостоятелни юридически лица. В случая издаването на уведомителното писмо от изпълнителния директор на ДФЗ не означава, че съдът трябва, при преценката на законосъобразността на административния акт, да изключи от контролната си дейност процесуални действия на ОСЗ и МЗХ, съставляващи част от процедурата по издаване на акта. Действията по приемането на заявленията от местните ОСЗ и очертаването на земеделските парцели, както и създаването на т.нар „допустим слой” от МЗХ и действията по преценка относно съответствието на заявените БЗС и допустимия слой са процесуални действия, което подлежат на контрол от съда в съдебното производство по оспорване на уведомителните писма.

Съгласно чл.3, ал. 1 т.3 от Наредба №5/2009г.(Ред. ДВ, бр. 37 от 2009 г., в сила от 19.05.2009 г.), заявлението за подпомагане съдържа и данни за идентификацията на земеделските парцели, за които се кандидатства за подпомагане, включително местонахождението на парцела, определено върху картен материал от ИСАК. Съгласно чл. 10, ал.2 от Наредбата, данните за заявлението по чл. 3, ал. 1 се въвеждат в електронен вид в присъствието на кандидата. Общото заявление за директно подпомагане с въведените в СРКЗП данни се разпечатва в три екземпляра, всяка страница от които се подписва от кандидата и се подпечатва от кандидатите - юридически лица или еднолични търговци. Впрочем, и чл. 19 § 2 от регламент 73/2009 изисква държавите-членки да предоставят, *inter alia* и по електронен път, предварително изготвени формуляри и графичен материал, които се базират на площите, определени през предходната година, като материалът следва да посочва местоположението на тези площи. Следователно, както европейското, така и националното законодателство изискват на заявителя да бъде предоставен актуален графичен материал, който да не го въвежда в заблуждение при очертаването на площите. Няма спор, че в случая очертаването е извършено въз основа на графичен материал, на базата на одобрените площи от предходната кампания, като по делото се намира

чернобяло копие от съответните карти. Съдът намира, че ответникът следва да доказва спазването на задължението си за оказване на съдействие на заявителя при подаване на заявлението, като за целта поддържа и представя копие от графичните части към заявлението в максимално четлив вид. При положение, че системата съдържа цветни карти и на тези карти с различни на цвят линии са означени БЗС и допустимия слой, представянето на чернобели карти не представлява доказателство за надлежно изпълнение на задължението на администрацията за съдействие при подаване на заявлението и за това, че на заявителя е бил представен актуален графичен материал, който той, въпреки липса на специални знания, е в състояние да разчете. Освен това, основен проблем на административните процедури по кампания 2010 е, че допустимият слой е променен в хода на административното производство, а законът не предвижда възможност за ново очертаване при актуализиране на цифровите ортофотокарти.

Ответникът не е длъжен да се съобрази с допустимия слой, определен от МЗХ. Съгласно чл. 28 пар.2 от регламент № 1122/2009 /ЕО/ на Комисията от 30.11.2009г., с който е отменен регламент № 726/2004г., данните за наличието на нередности, получени в резултат от провеждането на кръстосани проверки, могат да бъдат следвани от всякаква друга подходяща административна процедура и, ако това е целесъобразно, от проверка на място. В конкретния случай, тъй като при извършената през 2011г. кръстосана проверка са открити нередности, е било възможно да бъдат извършени допълнително други видове подходящи административни проверки, включително да се изискат доказателства, както и да се извършат проверки на място. Това е било необходимо още повече заради това, че нуждата от ново ортофотозаснемане и промяната в допустимия слой са свързани с нарушения на европейското законодателство от страна на държавата, в лицето включително на ДФЗ – РА, които са констатирани от Европейската комисия. При отстраняване на тези нарушения и вземане на мерки за по-нататъшното им предотвратяване, държавата е следвало да предприеме действия, включително административни и законодателни, за да защити и правата и интересите на земеделските си производители.

Прегледът на проведената административна процедура показва, че администрацията действително не е изпълнила задълженията си, визирани в чл.чл.26, 28, 34, 35 и 36 от АПК, тъй като не е дала възможност на жалбоподателя да участва в отделните етапи на административното производство, включително не го е запознала с допустимия слой. На жалбоподателя не е дадена възможност да представи допълнителни доказателства във връзка с поддържане на заявените БЗС. Фактите и обстоятелствата, които са от значение за спора, не са служебно изяснени от административния орган. Вместо това, той се е задоволил да приеме безкритично подаденият му от МЗХ „допустим слой“, изготвен в хода на административната процедура. Нарушени са и основните принципи на административния процес, регламентирани в чл.12 и чл.13 от АПК за достъпност, публичност и прозрачност, последователност и предвидимост.

Посочените процесуални нарушения са съществени, защото са се отразили на правилността на крайните фактически и правни изводи на административния

орган. Преценката за това е свързана и с изследване на материално-правните предпоставки за получаване на финасовото подпомагане по схемите и мерките за директни плащания.

Материално-правните предпоставки за получаване на финансово подпомагане по схемите и мерките за директни плащания са следните: бенефициентът да е земеделски производител, да ползва земеделски площи в определен размер, земеделските площи да са допустими за подпомагане, да поддържа земеделските площи в добро земеделско и екологично състояние – чл. 39 - 43 от Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/. Не се спори, че жалбоподателят е земеделски стопанин, който стопанисва земеделска площ, включена в системата за идентификация на земеделските парцели и в този смисъл отговаря на изискванията на чл. 41 ЗПЗП.

Разпоредбата на чл. 9 във връзка с чл. 8 от Наредба № 5 от 2010г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по СЕПП и за общите и регионални критерии за постоянни пасища определя кои площи са допустими за подпомагане и съответно кои площи са използвани, съответно са в добро земеделско състояние. Съдът е дал конкретни указания на жалбоподателя относно доказателствената му тежест да установи, че заявените от него площи са допустими за подпомагане, че е стопанисвал и поддържал в добро земеделско състояние всички заявени площи.

Жалбоподателят е ангажирал свидетелски показания, че за периода на кампания 2010 и съответния селскостопански сезон е стопанисвал и поддържал в добро земеделско състояние заявените БЗС.

По изложените съображения жалбата е изцяло основателна. Оспореният акт следва да бъде отменен, а преписката, върната на ответника за произнасяне в съответствие с установената по делото фактическа обстановка, при спазване на процесуалния и материалния закон.

На основание чл. 143, ал.1 АПК ответникът следва да заплати на жалбоподателя съдебни разноски в размер на 10 лв за държавна такса, 650 лв адвокатски хонорар, съгласно приложеното пълномощно за адв. Т. и 250 лв – депозит за вещо лице. Становището на съда е, че размерът на хонорара е съобразен с високата фактическа и правна сложност на делото и броя на заявените БЗС.

Воден от горното Административен съд София-град

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ уведомително писмо изх. № 02-110-6500/2066 от 02.10.2011г. на Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие” – Разплащателна агенция, по жалба на П. Л. Г., [населено място], [улица].

ВРЪЩА преписката на административния орган за процедиране в съответствие с дадените от съда указания по тълкуване и прилагане на закона.

ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие” да заплати на П. Л. Г. съдебни разноски в размер на 910 лв.

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

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: