

РЕШЕНИЕ

№ 5210

гр. София, 04.08.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 66 състав,
в публично заседание на 05.07.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Елка Атанасова

при участието на секретаря Кристина Григорова, като разгледа дело номер **3393** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административно процесуалния кодекс (АПК), във връзка със Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) и във вр. С чл.15 и чл.17 от Наредба № 4/24.02.2015г. за прилагане на Мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020г..

Образувано е по жалба на В. В. Н., подадена чрез адв.М. С. от САК, срещу Акт за прекратяване на биологичен ангажимент по мярка 11 "Биологично земеделие" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020 (ПРСР 2014-2020) за кампания 2020 изх. № 01-6500/385/31.01.2022 г., издаден от заместник-изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" (ДФЗ). С оспореният акт, на основание чл. 15, ал. 3, т. 3 от Наредба № 4 от 24.02.2015 г. за прилагане на мярка 11 "Биологично земеделие" от ПРСР 2014-2020 (за краткост по-долу Наредба № 4/2015 г.) и в съответствие с чл. 63, т. 1 във връзка с чл. 77, т. 4, буква "в" от регламент (ЕС) № 1306 на Европейския парламент и на Съвета от 17.12.2013 относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика (Регламент (ЕС) № 1306/2013) ДФЗ - Разплащателна агенция, е отказала финансова помощ и прекратила поетия от жалбоподателя ангажимент по направление "Биологично растениевъдство". В жалбата са развити доводи за незаконосъобразност на оспорвания акт като немотивиран и издаден в нарушение на процесуалния и материалния закон. Конкретно се сочи, че жалбоподателката е представила в срок сертификат от контролиращото си дружество, поради което доводите на административния орган за

непредставянето на такъв документ, изискуем от нормите на чл.33 ал.1 т.2 от Наредба № 4/2015г. са необосновани. Този сертификат е представен повторно с подадени възражения на 09.01.2022г., за които се сочи, че не са обсъдени от административния орган. Поддържа се издаването на оспорения акт в нарушение на принципа за съразмерност по чл.6 от АПК. Изложени са съображения, че към датата на поемане на агроекологичния ангажимент е била в сила съвсем различна законодателна уредба и конкретно – различно от настоящето съдържание на нормата на чл.33 ал.1 т.2 и т.3 от Наредба № 4/2015г. Развити са и доводи, че административния орган неправилно тълкува разпоредбите на Регламент 834/2007г.

Иска се от съда да постанови решение, с което да отмени оспорения административен акт. Претендира се присъждане на разноски, съгласно представен списък.

В съдебно заседание, в позиция по същество и в представени писмени бележки жалбоподателят, чрез адв.С., поддържа, че оспорения акт е издаден в нарушение на изискванията за форма на акта, не съдържа фактически констатации, обосноваващи налагането на административна мярка по посочените в него основания, като е издаден и при неправилно тълкуване на относимите материалноправни разпоредби, цитирани в него.

Ответникът - заместник-изпълнителният директор на ДФЗ, редовно призован, не се явява и представлява и не изразява становище по жалбата.

В производството са приети като доказателства представените от ответника с административната преписка. Допълнителни доказателства от страните не са ангажирани.

От фактическа страна съдът приема за установено следното:

Въз основа на заявление за подпомагане с УИН 22/399/615/65762 18/0515/67287 жалбоподателката е одобрена за участие по направление „Биологично растениевъдство“ с парцели, посочени в Таблица 1 на Уведомително писмо № 02-220-6500/08.12.2016г. / 14-18 от делото/. Културата, за която е одобрена е череша / костилкови овощни видове, за един парцел с декларирана и одобрена площ 1,41 ха / л.17/.

На 14.05.2020г. жалбоподателката подаде заявление за подпомагане за /л.59-73/ за кампания 2020г. За тази кампания по Мярка 11 заявила за подпомагане парцела в земл.Ч. връх, с площ 1,41 ха, код на културата 222040 / череша/, както и един парцел в землище И. с площ 0,28 ха и същия код на културата и мярката – БР 12 / л.63/.

С писмо изх.№ 01-6500/5900 от 15.12.2021г. на Зам.изпълнителния директор на ДФЗ /л.19-21/, В. Н. била уведомена, че ДФЗ открива производство за издаване на акт за прекратяване на биологичен ангажимент по мярка 11 „Биологично земеделие“ направление „Биологично растениевъдство“ за кампания 2020г. Съобразно посоченото в писмото, производството се открива поради неизпълнение на задължението по чл.15 ал.3 т.3 от Наредба № 4/2015г., а именно поради неспазване на изискванията на чл.33 ал.1 т.2,3 и 5 от същата наредба и конкретно, поради неполучаването на сертификат или писмено доказателство за съответствие на произведените растителни продукти с правилата на биологичното производство. В писмото е посочено, че представения от В. Н. документ не отговаря на условието всички одобрени земеделски площи да са преминали период на преход и да е произведена продукцията от земеделската култура, формираща размера на подпомагане за всички площи, респ.декларираните по мярката парцели, в годината на издаване на документа, с позоваване на чл.36 от Регламент 889/2008г. на Съвета и на чл.48 ал.9 от

Наредба № 5/3.09.2018г. за прилагане на правилата за биологично производство, етикиране и контрол и за издаване на разрешение за контролна дейност за спазване на правилата за биологично производство, както и за последващ официален надзор върху контролиращите лица / Наредба № 5/2018г./. С писмото е предоставен 7-дневен срок за възражения и представяне на допълнителни доказателства. Писмото е получено от В. Н. на 04.01.2022г., като на 10.01.2022г. / л.22-24/ тя представила възражение до административния орган.

Междувременно, още през 2021г., в отговор на уведомително писмо № 02-6500/5790/25.03.2021г. на ДФЗ, на 14.05.2021г. / л.28 и сл./ В. Н. представила в ДФЗ Удостоверение за съответствие с изх.№ [ЕГН]/30.10.2019г. неразделна част от приложение Писмено доказателство по чл.29 пар.1 от Регламент /ЕО/ 834/2007г., Протокол № [ЕГН]/29.10.2019г., издадени от [фирма] за съответствие на площите под контрол на парцела в с./землище Ч. връх. С Анекс към писмено доказателство от 20.11.2020г., контролиращото лице е удостоверило количеството произведена продукция за 2020г. от всички 6 парцела на жалбоподателката – 5 парцела в с./землище И. и 1 в с./землище Ч. връх, както и за наличната на склад продукция от предходната 2019г., а именно череши 6,951 г.

Удостоверението за съответствие е издадено въз основа на договор с [фирма] Клон България / л.24-25/, сключен между В. Н. и [фирма], в качеството на последния на оператор, предоставящ услуги по сертифициране.

Въз основа на договора, е издадено Писмено доказателство / л.32/ с период на валидност 29.10.2019г. – 29.10.2020г. за произведената биологична продукция – череши, като продукт в преход от 29.10.2019г. до 29.10.2020г. Подобно писмено доказателство е издадено отново за същата произведена биологична продукция с период на валидност 18.08.2020г. – 17.08.2021г., за продукт в преход за същия период / л.33/. Датите на извършената инспекция от сертифициращия орган са посочени в издадените Писмени доказателства. Площите от парцелите, за които се отнася всяко от писменото доказателство са посочени в Анекс към Писмено доказателство / л.36/. От съдържанието на анекса се установява, че писменото доказателство се отнася за всички зааявени за подпомагане площи и цялата произведена продукция за 2020г., както и за наличната на склад продукция за 2019г. От съдържанието на анекса се установява и, че началото на преходния период за площите с череши в землището на [населено място] е 2017г., а за парцела в [населено място] връх – 2015г.

С оспорения акт за прекратяване на биологичен ангажимент изх. № 01-6500/385 3/31.01.2022 г. ответникът, на основание чл.15 ал.3 т.3 от Наредба № 4/2016г. е отказал финансова помощ и е прекратил поетия от жалбоподателката многогодишен биологичен ангажимент по мярка 11 "Биологично земеделие", направление "Биологично растениевъдство", от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014 - 2020 г. за кампания 2020.

При тези доказателства съдът прави следните правни изводи:

Обжалваният административен акт е издаден от надлежен орган по чл. 20а, ал. 4 ЗПЗП, с компетентност, произтичаща от делегиращата Заповед № 03-РД/2891#2/16.06.2021 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" (служебно известна на състава на съда).

Съдът намира за основателен довода в жалбата, че оспорения акт е немотивиран, т.е. че е засегнат от порок във формата. Един от най-съществените реквизити на всеки административен акт е неговото фактическо основание - чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК. В

конкретния случай актът съдържа множество цитати на нормативни текстове, а във връзка с фактическото основание в абзац първи на л.2 от акта е изписано следното изречение: "... предоставеният документ не отговаря на изброените по-горе условия, всички одобрени земеделски площи да са преминали периода на преход и да е произведена продукцията от земеделската култура, формираща размера на подпомагане за всички площи, респективно декларирани по мярката парцели, в годината на издаването на документа". Това изречение е общо формулирано и от съдържанието му не могат да се извлекат конкретни факти. Такива не се и сочат допълнително от ответника, независимо от разпределението на доказателствената тежест с акта на съда за насрочване на съдебно заседание, конституиране на страните в производството и указването на доказателствената тежест в процеса. Този начин на посочване на фактическите основания за издаване на един административен акт, е недопустим.

Съобразно разпоредбата на чл. 170, ал. 1 АПК, указана на ответника с определението на съда от 02.06.2022г., административният орган трябва да установи съществуването на фактическите основания, посочени в обжалвания административен акт, и изпълнението на законовите изисквания при издаването му. Цитираната разпоредба ограничава съдебното установяване на материалноправните факти само до онези обстоятелства, които са обективирани като фактическото основание на оспорения административен акт. Всички останали обстоятелства, дори да са от значение за разрешаването на правния спор, не могат да се релевират в съдебния процес. Това представлява процесуална тежест, т.е. санкция, насочена към административния орган, по причина, че последният не е изпълнил своето задължение да мотивира издадения от него административен акт.

Вярно е, че мотивите на административния акт могат да се съдържат не само в самия него. Съдебната практика е утвърдила разбирането, че мотивите към административния акт или към резолюцията за отказ за издаване на административен акт могат да бъдат изложени и отделно от самия акт най-късно до изпращането на жалбата срещу акта на по-горния административен орган в съобщението до страните по чл. 28, ал. 1 З. (отм.), в съпроводителното писмо или в друг документ към изпратената преписка, ако изхождат от същия административен орган, който е издал акта". Следователно не е достатъчно в преписката да съществуват документи, които биха могли да послужат като мотиви на административния акт. Необходимо е тези документи да изхождат от органа, издал акта, и да са част от преписката, т.е. да са съставени преди издаването на административния акт или най-късно до изпращането на жалбата срещу акта, в съпроводителното писмо. Такива документи в приложената по делото административна преписка липсват. Съдебната практика приема също, че мотивите на административния акт могат да се попълнят и посредством документите, към които актът изрично препраща. Подобно препращане (позоваване), чрез което да се допълни гореописаната непълнота във фактическото основание на административния акт, в случая също не е налице.

Гореизложените съображения налагат извода, че оспореният административен акт не съответства на изискванията на процесуалния закон, тъй като е налице порок по смисъла на чл. 146, т. 2 АПК. Поради тази причина актът подлежи на отмяна.

Съдът намира, че оспорения акт е и материално незаконосъобразен.

За да постанови процесния отказ за финансово подпомагане и прекратяване на поетия агроекологичен ангажимент, ответния административен орган се е позовал на разпоредбата на чл. 15, ал. 3, т. 3 от Наредба № 4/2015 г. и чл. 63, т. 1 във връзка с чл.

77, т. 4, б. "в" от Регламент (ЕС) № 1306/2013. Съгласно чл. 63, § 1 от цитирания регламент ако се установи, че даден бенефициер не изпълнява критериите за допустимост, ангажиментите или други задължения, свързани с условията за предоставяне на помощта или подкрепата, предвидена в секторното законодателство в областта на селското стопанство, помощта не се изплаща или се оттегля изцяло или частично и, когато е приложимо, съответните права на плащане съгласно член 21 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 не се предоставят или се отменят. Когато неизпълнението засяга национални правила или правила на Съюза в областта на обществените поръчки, частта от помощта, която няма да бъде изплатена или ще бъде оттеглена, се определя въз основа на тежестта на неизпълнението и в съответствие с принципа на пропорционалност. Законосъобразността и редовността на операциите са засегнати само до размера на частта от помощта, която няма да бъде изплатена или ще бъде оттеглена. Съгласно чл. 63, § 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 освен това, ако секторното законодателство в областта на селското стопанство предвижда това, държавите членки налагат и административни санкции в съответствие с правилата, определени в член 64 и член 77. Това не засяга разпоредбите, определени в членове 91—101 от дял VI.

От своя страна чл. 77, § 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 посочва, че що се отнася до административните санкции, посочени в член 63, параграф 2, настоящият член се прилага в случай на неспазване на критериите за допустимост, ангажиментите или други задължения, произтичащи от прилагането на правилата относно подпомагането по член 67, параграф 2, а съгласно чл. 77, § 4, б. "в" от регламента административните санкции могат да приемат в три форми, една от които е тази по буква в) - изключване от правото на участие в съответната схема за помощ или мярка за подпомагане.

Видно е, че цитираните разпоредби визират принципната възможност за неизплащане или оттегляне, изцяло или частично, на изплатена финансова помощ, когато бенефициерът не изпълнява критериите за допустимост, ангажиментите си или други задължения, свързани с условията за предоставяне на помощта или подкрепата, както и възможността за налагане на административна санкция, изразяваща се в изключване от правото му на подпомагане по конкретна схема или мярка.

Съгласно чл. 15, ал. 3, т. 3 от Наредба № 4/2015 г., в редакцията ѝ към датата на издаване на административния акт, т.е. преди изменението на нормата - ДВ, бр. 32 от 2022 г., в сила от 26.04.2022 г. Държавен фонд "Земеделие" прекратява поетия ангажимент и подпомаганите лица възстановяват получената финансова помощ по съответното направление съобразно разпоредбите на, ал. 4, когато: 3. не са спазили изискванията на чл. 33, ал. 1, т. 2, 3 и 5.

Текстът на чл. 33, ал. 1 от Наредба № 4/2015 г. към същия момент е следният:

"Чл. 33. (1) П. лица, изпълняващи дейности по направленията по чл. 3, са длъжни:

1. (изм. - ДВ, бр. 38 от 2020 г., в сила от 24.04.2020 г.) да спазват изискванията на Регламент (ЕО) № 834/2007 и Регламент (ЕО) № 889/2008 на Комисията;
2. (изм. - ДВ, бр. 18 от 2019 г., в сила от 1.03.2019 г., бр. 76 от 2019 г., в сила от 27.09.2019 г.) до 30 октомври на петата година от ангажимента, който започва да тече от подаването на първото одобрено заявление за подпомагане по съответното направление, най-малко веднъж да са получили сертификат или писмено доказателство за съответствие на произведените от тях растителни, животински или пчелни продукти с правилата на биологичното производство; сертификатът или писменото доказателство удостоверяват произведена биологична продукция;

3. (нова - ДВ, бр. 19 от 2017 г., в сила от 28.02.2017 г., изм., бр. 18 от 2019 г., в сила от 1.03.2019 г., бр. 76 от 2019 г., в сила от 27.09.2019 г., бр. 21 от 2021 г., в сила от 12.03.2021 г.) да предоставят документите по т. 2 и 5, които удостоверяват състоянието на парцелите и произведената продукция от земеделската култура, формираща размера на подпомагане, в годината на издаването им и се предоставят обобщено за подпомаганите парцели, за които е поет ангажимент;

4. (нова - ДВ, бр. 18 от 2018 г., в сила от 27.02.2018 г.) да предоставят в ДФЗ - РА, документ, удостоверяващ настъпили промени, свързани с изключването или включването в система на контрол за биологично производство на заявени за подпомагане по мярката земеделски парцели, животни и пчелни семейства - в срок 15 работни дни от настъпването на промяната или в сроковете за подаване на заявлението по чл. 6, ал. 2, когато промяната е настъпила в този период;

5. (нова - ДВ, бр. 21 от 2021 г., в сила от 12.03.2021 г.) за площите/животните/пчелните семейства по чл. 6, ал. 4 до края на ангажимента поне веднъж да получат сертификат или писмено доказателство за съответствие на произведените от тях растителни, животински или пчелни продукти с правилата на биологичното производство; сертификатът или писменото доказателство удостоверяват произведена биологична продукция.

Видно е, че нормата на чл. 33, ал. 1, т. 3 от Наредба № 4/2015 г. е претърпяла промяна от 12.03.2021 г. във връзка с приемането на новата т. 5 и останалите изменения в наредбата към тази дата. Доколкото в случая постановеният административен акт е отказ за подпомагане за кампания 2020 г. и прекратяване на агроекологичния ангажимент от тази кампания, за която именно се твърди, че не са изпълнени изискванията на наредбата, то приложима към конкретния казус е по-стара редакция на чл. 33, ал. 1 от Наредба № 4/2015 г. Изискванията, неспазването на които води до прекратяване на процесния агроекологичен ангажимент, според редакцията на чл. 33, ал. 1 от наредбата от ДВ, бр. 97 от 10.12.2019 г., са следните:

"Чл. 33. (1) П. лица, изпълняващи дейности по направленията по чл. 3, са длъжни:

1.

2. (изм. - ДВ, бр. 18 от 2019 г., в сила от 1.03.2019 г., бр. 76 от 2019 г., в сила от 27.09.2019 г.) до 30 октомври на петата година от ангажимента, който започва да тече от подаването на първото одобрено заявление за подпомагане по съответното направление, най-малко веднъж да са получили сертификат или писмено доказателство за съответствие на произведените от тях растителни, животински или пчелни продукти с правилата на биологичното производство; сертификатът или писменото доказателство удостоверяват произведена биологична продукция;

3. (нова - ДВ, бр. 19 от 2017 г., в сила от 28.02.2017 г., изм., бр. 18 от 2019

г., в сила от 1.03.2019 г., бр. 76 от 2019 г., в сила от 27.09.2019 г.) документите по т. 2 удостоверяват състоянието на парцелите и произведената продукция от земеделската култура, формираща размера на подпомагане, в годината на издаването им и се предоставят обобщено за подпомаганите парцели, за които е поет ангажимент, преминали периода на преход към биологично производство по чл. 11, ал. 4;
4.".

Така съгласно цитираната норма на чл. 33, ал. 1 т. 2 от Наредба № 4/2015 г. (разпоредба, която е цитирана и от административния орган в оспорвания административен акт) жалбоподателят до 30 октомври на 2020 г. е следвало поне веднъж да е получил, респективно представил пред ДФЗ, сертификат или писмено доказателство за съответствие на произведения от него растителен продукт - череши, с правилата на биологичното производство, който сертификатът или писменото доказателство да удостоверява произведена биологична продукция. Това изискване, съобразно представените доказателства е изпълнено от жалбоподателката.

Съгласно дадените в § 1 т.7 от допълнителните разпоредби на Наредба № 4/2015 г. „сертификат“ и "писмено доказателство" е документ, издаван от контролиращо лице на всеки производител или преработвател, който контролира и отговаря на изискванията на Регламент (ЕО) на Съвета № 834/2007 и на Регламент (ЕО) на Съвета № 889/2008 в областта на своята дейност. Писменото доказателство е изготвено съгласно образца в приложение XII на Регламент (ЕО) на Съвета № 889/2008". Т.е. двете понятия са едни и същи, като представеното по делото писменото доказателство е образец в приложение XII на Регламент (ЕО) № 889/2008 г. (вече отменен), който образец всъщност е образец на издаваните сертификати в съответствие с чл. 29, § 1 от Регламент (ЕО) № 834/2007 г., представляващи писмено доказателство по чл. 68, § 1 от Регламент (ЕО) № 889/2008 (отм.).

С оглед на изложеното съдът намира, че неправилно административният орган е достигнал до извод за неизпълнение на изискването на чл. 33, ал. 1 т. 2 от Наредба № 4/2015 г. и оттам за наличие на основание за прекратяване на агроекологичния ангажимент на жалбоподателя съобразно чл. 15, ал. 3, т. 3 от същата наредба. Издаденият акт в този смисъл се явява и материално незаконосъобразен и следва да бъде отменен в цялост, а преписката - да бъде върната на административния орган за ново произнасяне, тъй като акта съдържа и отказ за финансово подпомагане във връзка с подаденото от жалбоподателя заявление за подпомагане по мярка 11 за кампания 2020 г. При новото произнасяне

административният орган следва да отчете коментирания в настоящото решение удостоверителен ефект на представеното писмено доказателство по отношение на биологичния продукт, периода на преход и площите на парцелите, за които се отнася.

При този изход на делото основателна се явява претенцията на жалбоподателя по чл. 143, ал. 1 АПК за присъждане на направените разноски, която при липса на възражения за прекомерност следва да бъде уважена в размер на 600 лв. за адвокатско възнаграждение и 10 лв. заплатена държавна такса.

Водим от гореизложеното, съдът

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по жалба на В. В. Н. Акт за прекратяване на биологичен ангажимент по мярка 11 "Биологично земеделие" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020 за кампания 2020 изх. № 01-6500/385/31.01.2022 г., издаден от заместник-изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие", с който ДФЗ - Разплащателна агенция отказва финансова помощ и прекратява поетия от ангажимент по направление "Биологично растениевъдство".

ИЗПРАЩА преписката на заместник-изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие", [населено място] за ново произнасяне по подаденото от В. В. Н. от [населено място] за подпомагане за кампания 2020 по мярка 11 "Биологично земеделие" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020, при спазване на дадените в мотивите на решението указания по тълкуването и прилагането на закона. ОСЪЖДА Държавен фонд "Земеделие" - С. да заплати на В. В. Н. 610 лв., представляваща направени по делото разноски.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му пред Върховния административен съд.

СЪДИЯ: