

# РЕШЕНИЕ

№ 728

гр. София, 01.02.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 16 състав,**  
в публично заседание на 01.11.2023 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Ралица Романова**

при участието на секретаря Илияна Янева и при участието на прокурора Яни Костов, като разгледа дело номер **3516** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 27, ал. 6 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), във вр. с чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) – заглавие изменено с ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г. Образувано е по жалба на И. Й. М., с адрес: [населено място], кв. В., [жилищен адрес] срещу решение № 52/1/1210794/3/01/04/02 от 22.02.2023 г. за налагане на финансова корекция на жалбоподателя в размер на б 320,33 лв. по договор № 52/1/1210794 от 06.08.2014 г., сключен по мярка 121 „Модернизиране на земеделски стопанства“ от „Програмата за развитие на селските райони“ 2007 – 2013, подписано от изпълнителния директор на Държавен фонд Земеделие (ДФЗ), при условия на заместване.

С жалбата се излагат доводи за незаконосъобразност и необоснованост на оспорвания административен акт поради нарушения на административнопроизводствените правила и противоречието му с материалния закон. Жалбоподателят счита, че нито от сключения договор за предоставяне на БФП, нито от закона, следва задължение да изпълни приходната част на бизнес плана, която е прогнозна и зависи от бъдещи несигурни събития, а неизпълнението му води до неблагоприятни за него последици. Намира, че това следва да бъде изрично упоменато в тези източници. Поддържа становище, че основанията за връщане на вече изплатени суми са регламентирани в чл. 51, ал. 3 от Наредбата, сред които не попада настоящият случай. От друга страна, сочи, че икономическата жизнеспособност на предприятието е критерий за

допустимост на проекта и липсата им би било пречка същият да бъде одобрен. Във връзка с оплакванията за нарушения на административнопроизводствените правила жалбоподателят сочи, че едва след установяване на нарушение с влязъл в сила административен акт по чл. 27, ал. 6 от ЗПЗП би могло да се пристъпи към издаване на настоящото решение за налагане на финансова корекция, което в случая не е изпълнено като условие. Изразява искане за отмяна на оспорвания акт.

В проведени открити съдебни заседания по делото жалбоподателят се явява лично и поддържа жалбата, както и искането оспорваното решение да бъде отменено като незаконосъобразно. Излага довод, че не е поел конкретно договорно задължение за изпълнение на прогнозния бизнес план, което освен това не зависи от волята му. Твърди, че през годините на реализацията му е изпълнил надлежно разходната му част и е доказал икономическата жизнеспособност на предприятието, което многократно се е разраснало от създаването си. Счита, че при проверките е анализирана счетоводна документация, без да се съобрази реалното състояние на стопанството.

Ответникът – изпълнителен директор на ДФЗ, не се явява по делото, не изпраща представител. Оспорва жалбата чрез писмено становище от юрисконсулт И. З.. Изразява искане за отхвърляне на жалбата като неоснователна и се позовава на практика на Върховния административен съд в този смисъл. Претендира юрисконсултско възнаграждение и разноски за изготвяне на експертиза в размер на 400 лв.

Представителят на Софийска градска прокуратура, изразява становище за законосъобразност на оспорвания административен акт и неоснователност на жалбата. Административен съд София - град, Трето отделение, 16-ти състав, като обсъди доводите на страните и приетите по делото писмени доказателства, намира за установено от фактическа и правна страна следното:

Между страните няма спор по фактите, които се потвърждават от представените по делото писмени доказателства, част от административната преписка.

Установява се, че И. М. е кандидатствал за получаване на БФП за стопанството си, находящо се в землището на [населено място], обл. П., където отглежда малини, вишни, череши и люцерна, с подадено заявление за отпускане на безвъзмездна финансова помощ по мярка 4.1. „Прилагане на стратегии за местно развитие“ от ПРСР 2007-2013, мярка 121 „Модернизиране на земеделски стопанства“, подкрепени от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, във връзка със закупуване на специализирана селскостопанска техника за нуждите на стопанството. Между М. и ДФЗ е сключен договор № 52/1/1210794 от 06.08.2017 г. за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, по който е изплатена субсидия в размер на 42 135,51 лв. на 19.03.2015 г., видно от представено по делото уведомително писмо № 5334/1/121 изх. № 01-6500/4091 от 11.03.2016 г. и писмо Р. № 9714 от 09.03.2015 г. за оторизация на плащането в същия размер.

Извършена е проверка след изплащане на помощта на място в стопанството на жалбоподателя в периода 05.12.2018 - 10.12.2018 г., назначена със заповеди № 371297/29.11.2018 г. и № 371300/29.11.2018 г. на началник отдел на Регионален технически инспекторат към ДФЗ – Разплащателна агенция. По делото не е спорно, че полученото финансиране е за закупуване на селскостопанска техника, което е изпълнено от жалбоподателя и същият притежава необходимите документи за това. Същите са представени в хода на проверката след изплащане на помощта и е установено пълно съответствие на техниката по документи и фактически наличната

при ползвателя. Констатирано е също така, че техниката /шредер, трактор, товаро-разтоварно ремарке, плуг, челен товарач, дискова брана, щангова пръска, сенокосачка/ се използва по предназначение в стопанството на жалбоподателя. Последното е обективизирано в съставения от длъжностните лица контролен лист за проверката.

В хода на проверката е установено неспазване на разпоредбите на т. 4.17 от договора, вр. с т. 11 от Приложение № 2 и т. 16, ал. 2 и ал. 5 от Наредба № 8/03.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярката „Модернизирани земеделски стопанства“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. Констатирано е неспазване на представения от земеделския стопанин и одобрен с договора за подпомагане бизнес план по отношение на залегнали финансови показатели, на базата на които проектът е определен като допустим за финансиране. Съгласно представените към момента на проверката документи за периода на 2015 г. са реализирани 95 517,80 лв. приходи от продажба на продукцията /малини, вишни, череша, люцерна и слама на рулони/. В одобрения бизнес план ползвателят е заложил за първата година приходи от 252 286,28 лв., т.е. изпълнението на плана е в размер на 37,76 % спрямо заложеното. За финансовата 2016 г. приходите са в размер на 91 547,74 лв. при заложен в плана 287 286,40 лв., или изпълнението е 31,87 % спрямо заложеното. За 2017 г. приходите са в размер на 62 054,94 лв. при заложен в плана 310 854,22 лв., или изпълнението е 19,96 %. За 2018 г. приходите са в размер на 42 632,20 лв. при заложен в плана 332 701,90 лв., или изпълнението е 12,81 % от заложеното. Средноаритметично е установено, че изпълнението за всички четири години е в размер на 25,60 %.

Във връзка с констатациите на органите на ДФЗ е открито производство по издаване на АУПДВ, в резултат от което, от изпълнителния директор на ДФЗ е издаден АУПДВ № 52/1/210794/3/01/04/01, изх. № 01-6500/1975-5 от 23.03.2020 г. Акът е отменен на процесуално основание с решение № 2382 от 12.04.2022 г., постановено по адм. дело № 10424/2021 г. по описа на Административен съд София-град, Трето отделение, 13-ти с-в. Съдът е приел, че при констатиране на нередност по чл. 2, т. 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, на основание чл. 27. ал.6 от ЗПЗП длъжността на подлежаща на възстановяване безвъзмездна финансова помощ е следвало да се установи с издаването на решение за налагане на финансова корекция по реда на чл. 73 ЗУСЕСИФ, тъй като е налице основанието по чл. 70, ал. 1, т. 7 от същия закон. АУПДВ е отменен с мотиви, че изричната и ясна регламентация в специалния закон на вида на акта, реда за издаването му и правните основания в различните хипотези не допуска нарушаването на тези разпоредби да бъде възприемано от съда като несъществено и невлияещо на законосъобразността на оспорения акт.

Въз основа на горното и при идентичност на фактическите и правни констатации относно допуснатото от И. М. неизпълнение на заложените в одобрения бизнес план финансови показатели в приходната част, административният орган е открил ново производство по налагане на финансова корекция съгласно дадените от съда указания по прилагането на закона, а именно по реда на чл. 70 и сл. от ЗУСЕСИФ /сега ЗУСЕФСУ/. На основание чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕФСУ до М. е изпратено писмено уведомление относно висящо производство по определяне на финансова корекция, в което е описана фактическата обстановка и правната уредба, която обосновава извод за извършена нередност. Предоставен е 14-дневен срок за подаване на възражение. Жалбоподателят се е възползвал и е депозирал такова с вх. № 01-6500/1975/30.08.2022

г. Същото е прието за неоснователно, поради което от изпълнителния директор на ДФЗ е издадено решение № 52/1/1210794/3/01/04/02, с което е определена финансова корекция в размер на 15 % върху полученото финансиране от 46 245,86 лв., или подлежаща на връщане сума от 6 320,33 лв.

Решението е оспорено пред Административен съд София-град с жалба вх. № 11423/22.03.2023 г., във връзка с която е образувано настоящото съдебно производство.

По делото е приобщена цялата преписка по издаване на административния акт.

По доказателствено искане на ответника е допусната съдебно-икономическа експертиза, която да отговори на въпросите какви са реализираните от жалбоподателя приходи от подпомаганата дейност и какъв е процентът на изпълнение на бизнес плана за всяка година от проекта, а именно – 2015 г., 2016 г., 2017 г. и 2018 г., както и какъв е процентът на изпълнение на бизнес плана средноаритметично за проверяваните години. Заключение на експертната е прието от страните без оспорване. След анализ на представените по делото писмени доказателства, заключението потвърждава данните относно изпълнението на заложените в бизнес плана приходи по години по представени от жалбоподателя фактури за реализирани продажби на произведена продукция от стопанството, а именно за 2015 г. – 104 219,15; за 2016 г. – 91 547,74 лв.; за 2017 г. – 62 054,94 лв., за 2018 г. – 42 632,20 лв. Вещото лице е изчислило, че тези стойности, съпоставени към заложените от земеделския стопанин в бизнес плана приходи, представляват изпълнение на същите в размер на 41,21 % за 2015 г., 31,87 % за 2016 г., 19,96 % за 2017 г. и 12,81 % за 2018 г. Средноаритметично изпълнението на бизнес плана в приходната част за четирите години е 26,46 %, сметнато при изчисление чрез събиране на процента за всяка година поотделно, или 25,38 % при изчислението му чрез съотношението между заложените и изпълнените приходи като обща стойност за всички години взети заедно. Отклонението е в размер на 1,08 % и се дължи на закръгляне.

При така установеното от фактическа страна съдът намира от правна страна следното: В настоящия случай предмет на оспорване е решение № 52/1/1210794/3/01/04/02 от 22.02.2023 г. на изпълнителния директор на Държавен фонд Земеделие, с което е определена финансова корекция в размер на 15 % върху полученото финансиране от 46 245,86 лв., или подлежаща на връщане сума от 6 320,33 лв., по договор № 52/1/1210794 от 06.08.2014 г. по мярка 121 „Модернизирани земеделски стопанства“, мярка 41 „Прилагане на стратегии за местно развитие“ от „Програмата за развитие на селските райони“ 2007 – 2013. Същото подлежи на обжалване по съдебен ред по силата на изричната норма на чл. 27, ал. 6 от ЗПЗП, който препраща към чл. 73 от ЗУСЕСИФ /сега ЗУСЕФСУ/. Решението е връчено на 08.03.2023 г., видно от копие на известие за доставяне, приложено по делото, а жалбата е депозирана в съда на 22.03.2023 г., в срока по чл. 149, ал. 1 АПК. Следователно жалбата е процесуално допустима и следва да бъде разгледана по същество.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съгласно чл. 160, ал.1 от АПК съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146, а именно дали административният орган е компетентен, спазена ли е установената форма и административнопроизводствени правила, правилно ли са приложени

материалноправните разпоредби и съответен ли е актът на целта на закона.

Съгласно чл. 20а, ал. 1 от ЗПЗП изпълнителният директор на Държавен фонд Земеделие е изпълнителен директор на Разплащателната агенция. На основание чл. 20а, ал. 5 от ЗПЗП в относимата редакция (ДВ, бр. 102 от 2022 г., в сила от 01.01.2023 г.), изпълнителният директор издава актове за установяване на публични държавни вземания по реда на Административнопроцесуалния кодекс и решения за налагане на финансови корекции по реда на глава пета, раздел III от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление. Съгласно ал. 6 на същата разпоредба изпълнителният директор може да делегира със заповед правомощията си по ал. 5 и по чл. 73 и 74 на заместник изпълнителните директори и на директорите на областните дирекции на фонда.

В настоящия случай се установява, че административният акт е подписан за изпълнителния директор на ДФ Земеделие (със запетая пред посочената длъжност), като е посочено, че е налице заместване, съгласно заповед № 03-РД/741/20.02.2023 г., видно от положен до подписа печат. Цитираната заповед за заместване на изпълнителния директор на фонда не е представена по делото, независимо че за това са дадени изрични указания на съда, с разпореждане на Административен съд София-град, Трето отделение, 16-ти състав, от 09.06.2023 г., с което е задължен ответният административен орган да представи доказателства за компетентност на длъжностното лице, подписало за директор на ДФ „Земеделие“ оспорения акт. Освен това е указано на същия, че на основание чл. 170, ал. 1 от АПК носи доказателствената тежест за установяване на съществуването на фактическите основания, посочени в обжалвания административен акт, както и изпълнението на законовите изисквания при издаването му, сред които е и изискването за наличие на компетентност на издателя на акта съгласно чл. 146, т. 1 от АПК.

В случая, съгласно горесцитираната нормативна уредба компетентен да се произнесе по въпроса относно налагане на финансова корекция за нарушения при разходване на средствата от Европейските фондове при споделено управление, конкретно по Програмата за развитие на селските райони 2007-2013, е изпълнителният директор на ДФ Земеделие. Това свое правомощие той е овластен по силата на чл. 20а ал. 6 от ЗПЗП да делегира на някой от заместник изпълнителните директори или на директори на областни дирекции. Предвид липсата на представените по делото доказателства за надлежното оправомощаване на длъжностното лице, подписало акта, конкретно с тези правомощия и за срока на издаването му, съдът намира, че той е издаден от некомпетентен орган. Компетентността на административния орган представлява кръга от въпроси от сферата на изпълнителната власт, които той едновременно е овластен и задължен да решава. Административните органи могат да действат само въз основа на закона и в рамките на правомощията си, а актовете и действията, извършени извън тях са винаги нищожни – не пораждаат правни последици. Липсата на компетентност е най-тежкия от пороците на акта и следствието от нея е нищожността му.

Основното разграничение на порочните административни актове в правната теория е разделението им на нищожни и унищожяеми в зависимост от степента на порока, от който е засегнат акта. В административното право, за разлика от гражданското право, липсва конкретна норма, която да регламентира в кои случаи съответният акт е нищожен и в кои случаи е унищожяем. Широко е застъпено в съдебната практика становището, че нищожни са тези административни актове, които поради основни и

тежки пороци, се дисквалифицират като административни актове и въобще като юридически актове и се третират от правото като несъществуващи, поради което изобщо не могат да породят, изменят или погасят права. Съдебната практика приема, че нищожни административните актове са тези, при които са допуснати нарушения на изискванията за компетентност и форма. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 173, ал. 2 от АПК, която съдържа неизчерпателно изброяване на хипотезите на нищожност на административния акт, сред които е и липсата на компетентност. Констатиран порок на административния акт от този вид води до пълна липса на правнорелевантна воля за издаването му - приема се по отношение на всички лица и органи, че още от постановяването му същият не е произвел правни последици.

С оглед на гореизложеното съдът намира оспорваното решение за налагане на финансова корекция за нищожно като издадено от некомпетентен орган. На основание чл. 168, ал. 2 от АПК, съдът следи служебно за основанията за обявяване на нищожност на оспорвания акт, дори да липсва изрично искане за това.

С тези мотиви настоящият съдебен състав намира, че жалбата срещу оспорваното в настоящото производство решение № 52/1/1210794/3/01/04/02 от 22.02.2023 г. на длъжностно лице, подписало се за изпълнителния директор на Държавен фонд Земеделие, е основателна и следва да бъде обявена нищожността на акта поради липса на компетентност на издателя му.

*По изложените съображения и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град*

## **РЕШИ:**

**ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА** на решение № 52/1/1210794/3/01/04/02 от 22.02.2023 г. за налагане на финансова корекция в размер на 6 320,33 лв. на И. Й. М., по договор № 52/1/1210794 от 06.08.2014 г., сключен по мярка 121 „Модернизирание на земеделски стопанства“ от „Програмата за развитие на селските райони“ 2007 – 2013, издадено от длъжностно лице, подписало се за изпълнителния директор на Държавен фонд Земеделие.

**ИЗПРАЩА**, на основание чл. 173, ал.2 от АПК делото като преписка на изпълнителния директор на Държавен фонд Земеделие.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба чрез Административен съд София-град пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

**Съдия:**