

# РЕШЕНИЕ

№ 14032

гр. София, 11.04.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 42 състав, в публично заседание на 12.03.2026 г. в следния състав:**

**СЪДИЯ: Калин Куманов**

при участието на секретаря Росица Б Стоева, като разгледа дело номер **9271** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл.39 от Закона за държавните помощи /ЗДП/, във връзка с чл.166 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс /ДОПК/.

Образувано е по жалба на М. С. В. от [населено място], ЕГН: [ЕГН], подадена чрез адв.К., срещу Акт за установяване на публично държавно вземане № РД05-60/29.04.2020 г., издаден от Министъра на земеделието, храните и горите, с който ѝ е установено подлежащо на възстановяване публично държавно вземане, представляващо несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, подлежаща на възстановяване, в размер на 232 955 лв. и лихва от 114 361,76 лв. Жалбоподателката твърди, че оспореният АУПДВ е незаконосъобразен, немотивиран и необоснован, поради несъответствието му с материалния закон и допуснати съществени нарушения на административно-производствените правила. Оплаква се, че административният орган е провел производството по реда на ЗДП помощи в противоречие с принципите на чл.9, чл.34 и чл.35 АПК, като не е събрал, изследвал и анализирал всички относими факти и доказателства, не е осигурил на страната възможност да се запознае с материалите по преписката, включително с документите, представени пред Европейската комисия във връзка с процедурата по Решение С (2014) 6207 final от 05.09.2014 г., както и не е обсъдил направените възражения относно липсата на материалноправни предпоставки за наличие на държавна помощ, качеството "предприятие" на жалбоподателката, приложимостта на правилата за минимална помощ (de minimis), както и възражението за изтекла погасителна давност. Навежда доводи, че административният орган неправилно е приел наличие на предоставена несъвместима държавна помощ по договор за замяна от 18.12.2008 г., без да съобрази обстоятелствата относно правния

статут на жалбоподателката, последващото прехвърляне на имота, както и наличието на спор за материално право по отношение на собствеността върху процесния имот. Поддържа, че оспореният акт противоречи на принципа на правната сигурност и на забраната за обратно действие на закона, тъй като е издаден въз основа на нормативни разпоредби и критерии, въведени след сключването на договора за замяна. От Съда се иска да отмени оспорения АУПДВ като незаконосъобразен, като и присъди сторените по делото разноски. В с.з. жалбоподателката се явява лично и се представлява от адв.К., която поддържа жалбата по изложените в нея съображения и моли Съда да отмени АУПДВ, като ѝ присъди сторените по делото разноски съгласно списък. В писмени бележки, депозиран на 26.03.2026 г., излага подробни съображения за основателността на жалбата.

Ответникът – Министърът на земеделието, храните и горите, в с.з. се представлява от юк.Т., която моли Съда да отхвърли жалбата като неоснователна и недоказана. Не претендира разноски. В писмени бележки, депозиран на 25.03.2026 г., излага подробни съображения за неоснователност на жалбата.

Административен съд-София град намира за установена следната фактическа обстановка:

Въз основа на Заповед № 1986/25.11.2008 г., издадена от Председателя на Държавната агенция по горите (л.77) на 18.12.2008 г. между ДАГ от една страна и М. С. В. от друга, е сключен Договор за замяна на горски имоти № 558/18.12.2008 г., по силата на който М. С. В. заменя 20 имота с обща площ 173,999 дка: имот № 057003 с площ 9,000 дка в землището на [населено място], общ.Бойница; имот № 112047 с площ 26,000 дка в землището на [населено място], общ.Грамада; имот № 129019 с площ 10,000 дка в землището на [населено място], общ.Грамада; имот № 188030 с площ 3,000 дка в землището на [населено място], общ.Б.; имот № 188031 с площ 3,000 дка в землището на [населено място], общ.Б.; имот № 189007 с площ 5,000 дка в землището на [населено място], общ.Ч.; имот № 194003 с площ 5,000 дка в землището на [населено място], общ.Ч.; имот № 246028 с площ 3,000 дка в землището на [населено място], общ. Кула; имот № 256005 с площ 6,700 дка в землището на [населено място], общ.Б.; имот № 257002 с площ 2,500 дка в землището на [населено място], общ. Кула; имот № 259026 с площ 6,000 дка в землището на [населено място], общ. Кула; имот № 262005 с площ 5,000 дка в землището на [населено място], общ. Кула; имот № 265041 с площ 5,000 дка в землището на [населено място], общ. Кула; имот № 362042 с площ 1,800 дка в землището на [населено място], общ.Кула; имот № 363131 с площ 6,000 дка в землището на [населено място], общ.Бойница; имот № 12961.403.22 с площ 18,001 дка в землището на [населено място], общ.В.; имот № 12961.415.103 с площ 15,000 дка в землището на [населено място], общ.В.; имот № 515018 с площ 35,998 дка в землището на [населено място], общ.Д.; имот № 525046 с площ 5,000 дка в землището на [населено място], общ.В.; имот № 548005 с площ 3,000 дка в землището на [населено място], общ.Кула.

По отношение на Република България е налице влязло в сила Решение на ЕК С (2014) 6207 Final от 05.09.2014 г., относно Схема за помощ № SA.26212 (2011/С) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/С) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя. Решението не е обжалвано пред Общия съд на ЕС, като отказът от оспорване е обективизиран в Решение на МС от 05.11.2014 г., представляващо общодостъпна информация въз основа на публикуването му в кратък стенографски вариант на публичния сайт на МС. Решението на ЕК е постановено във връзка с констатирано нарушение на чл.108, § 3 от Договора за функциониране на Европейския Съюз, а именно - Република България като държава-членка не е изпълнила задължението си да уведоми ЕК (), във връзка с предоставянето на държавна помощ, с което не спазена процедурата по нотификация. С цитираното Решение на ЕК е

констатирано несъвместимо с вътрешния пазар по смисъла на чл.108, § 3 ДФЕС и в нарушение на чл.107 ДФЕС, предоставяне от страна на РБългария на фактическа възможност за осъществяването на определени двустранни сделки по замяна на земи горска територия между държавата като техен изключителен собственик и частноправни субекти, които не са идентифицирани, а е посочен общо период, в който са осъществени сделки, попадащи хипотетично в обхвата на предоставена неправомерна държавна помощ, а именно: периода от 01.01.2007 г. до 27.01.2009 г.

Решение С(2014) 6207 Final от 5.09.2014 г. на ЕК е прието на основание чл.14 във вр. чл.13 от Регламент /ЕО/ № 659/1999 на Съвета от 22.03.1999 г., за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 93 от Договора за ЕО (впоследствие чл.108 ДФЕС), приложим към момента на приемане на решението на ЕК, в сила към датата на постановяването на този акт, отм. считано от 13.10.2015 г. с Регламент /ЕС/ 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. Решението, по своята правна същност, представлява общ административен акт, съдържащ разпореждане за възстановяване чрез определянето на задължителни мерки, които РБългария трябва да предприеме, при условията и сроковете, определени в решението, за установяването на конкретни случаи, за релевантния период на неправомерно предоставена помощ: от 01.01.2007 г. до 27.01.2009 г. Адресат, изрично посочен в акта на ЕК, е РБългария, която има задължението да изпълни разпореждането за възстановяване на несъвместимата помощ, като изпълни мерките и препоръките, при условията изрично постановени в диспозитива на Решение на ЕК С(2014) 6207 Final от 5.09.2014 г., относно Схема за помощ № SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08). Този административен акт попада в обхвата на разпоредбата на чл.38, ал.3 ЗДП.

Решение на ЕК С(2014) 6207 Final от 05.09.2014 г. се явява предпоставка за образуването на административното производство от съответния компетентен в Република България орган за предприемане на мерките по неговото изпълнение. Съгласно чл.33 във вр.с чл.8 и чл.10 ЗДП, на издаването на оспорения АУПДВ, специална компетентност по отношение на държавните помощи в областта на земеделието, развитието на селските райони, горското и ловното стопанство и рибарството, на контролиращ орган и администратор на държавна помощ е предоставена на Министъра на земеделието, храните и горите.

Административното производство е започнало с връчване на Писмо изх.№ 94-2369/20.11.2019 г. (л.58) за откриване на производството по издаване на АУПДВ на основание чл.38, ал.3 ЗДП и чл.162, ал.2, т.6 ДОПК, като на жалбоподателката е дадена възможност в 14-дневен срок от получаването му да предостави доказателства, възражения и обяснения. Писмото е получено лично от М. С. В. на 12.12.2019 г., съгласно обратна разписка /л. 19/.

На 12.12.2019 г. в деловодството на Министерството на земеделието, храните и горите е постъпило искане с вх. № 94-2369/12.12.2019 г. (л. 33) от М. В. за предоставяне на достъп и запознаване с всички документи по административната преписка. На същата дата, съгласно съставен протокол за достъп до административната преписка, на М. С. В. е осигурен такъв достъп, като ѝ е предоставено и хартиено копие от изготвената пазарна оценка. В подаденото искане се твърди, че имот № 415002, находящ се в землището на [населено място], [община], с площ 9,993 дка, е включен и представлява част от имот № 060007 с площ 59,239 дка, предоставен с договор за замяна на недвижими имоти № 562/18.12.2008 г., сключен между Държавната агенция по горите и К. Н. Г., поради което според изложеното един и същ имот е предмет на два договора за замяна, сключени от ДАГ – съответно с М. В. и с К. Г.. В искането се посочва още, че считано от 29.01.2009 г. М. В. не е собственик на процесния имот, тъй като на тази дата го е прехвърлила на трето лице чрез договор за покупко-продажба.

На 23.12.2019 г. в деловодството на Министерството на земеделието, храните и горите е постъпило възражение вх.№ 94-2369/23.12.2019 г. (л.21) от М. С. В. срещу откриването на производство за издаване на акт за установяване на публично държавно вземане. В него се твърди, че не е налице материалноправно основание за възникване на публично държавно вземане, основано на предоставена държавна помощ в нарушение на чл.108, § 3 от Договора. Излага становище, че към момента на извършване на замяната жалбоподателката не е отговаряла на критериите за "предприятие", тъй като тя е физическо лице и не е осъществявала стопанска дейност. В подкрепа на това твърдение е представила служебни бележки, според които през съответния период е работила като банков служител по трудово правоотношение. Посочва още, че към настоящия момент участва в две търговски дружества, но такова участие не е съществувало към момента на извършване на замяната, както и през периода, през който е била собственик на заменения държавен имот. Твърди, че на 29.01.2009 г. имотът, получен при замяната, е бил прехвърлен на трето лице. Излага и довод, че впоследствие същият имот е бил предмет на нова замяна от държавата, като се сочи договор за замяна между ДАГ и К. Н. Г.. Към възражението е приложено копие от нотариален акт, удостоверяващ разпореждането с имота чрез продажбата му на А. В. В. на 29.01.2009 г., като същевременно се поддържа, че от 18.12.2008 г. до настоящия момент собственик на имота е К. Н. Г.. Направени са и възражения за изтекла погасителна давност, както и е оспорена изцяло оценката на имота, изготвена от "Агролеспроект" ЕООД.

В хода на административното производство на "Агролеспроект" ЕООД е възложено изготвяне на заключение за пазарната оценка на заменените имоти, съгласно което общата пазарна оценка на имотите, които преди договора за замяна са притежавани от М. С. В., е в размер на 66 829,00 лв., а на държавния имот – 279 226,00 лв.

Административното производство приключва с обжалвания АУПДВ № РД05-60/29.04.2020 г. на Министъра на земеделието, храните и горите, издаден на основание чл.10 и чл.38, ал.1 във вр.с ал.3 ЗДП, чл.59, ал.1 и ал.2 АПК и чл.162, ал.2, т.6 и т.9, чл.165 и чл.166 ДОПК, с който по отношение на М. С. В. е установено публично държавно вземане, представляващо несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, подлежаща на възстановяване, в размер на 347 316,76 лв., от които установен размер на задължението - главница: 232 955 лв. и лихва: 347 316,76 лв.

Към доказателствения материал по делото се приобщиха следните писмени доказателства:

Представени от жалбоподателя: в с.з. от 17.03.2022 г. – Определение № 634 от 13.01.2011 г. на РС-Варна; Определение № 1124 от 07.04.2011 г. на ОС-Варна; Определение № 450/15.07.2011 г. на ВКС; Нотариални актове за покупко-продажби на недвижими имоти

Представени от ответника: с молба от 04.02.2021 г. - доказателства по опис /л.33/, с молба от 06.08.2021 г. – доказателства по опис /л.43/, с молба от 21.09.2021 г. – доказателства по опис /л.46/, с писмо от 09.08.2021 г. – документи по преписка в син класьор /л.56/, с молба от 02.12.2021 г. – доказателства относно сделката за замяна с жалбоподателя под опис /л.79/, с молба от 23.09.2022 г. – Определение № 1375 от 04.05.2022 г. на АС-Варна по адм.дело № 1785/2020 г. за отправено преюдициално запитване и Потвърждение от Секретариата на СЕС за образувано дело С-325/22.

Представени от Агенция по вписванията: с писмо от 26.04.2022 г. – доказателства, изискани по реда на чл.192 ГПК, обособени в Приложение към делото.

В хода на съдебното производство беше допусната съдебно-оценителна експертиза с вещо лице С. К., която даде заключение по следните задачи:

1. Да се изготви пазарна оценка на всички недвижими имоти – предмет на договор за замяна № 558/18.12.2008 г. към датата на сключване на договора, както и да се определи разликата между

административната цена на всеки от имотите и определената за него пазарна цена.

2. Да се определи разликата между пазарната цена на горските имоти – частна собственост на физическото лице и административната цена на тези имоти.

3. Да се определи разликата между пазарната цена на горските имоти – държавна частна собственост и административната цена на тези имоти.

4. Получените стойности да се заместят във формулата по методологията, посочена в съображения 147 и 173 от Решение С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. на Европейската комисия и да се установи дали е налице положителен или отрицателен резултат.

Експертизата е изготвена въз основа на данни от нотариални актове за покупко-продажба на поземлени имоти в горски територии, вписани в съответните служби по вписванията. При определяне на пазарната цена вещото лице е използвало метода на сравнимите продажби, като са анализирани сделки с имоти в съответните землища.

СОЕ установява средни пазарни цени на поземлени имоти в горски територии, както следва: за землището на [населено място], общ.В. – 268,5 лв./дка; за землището на [населено място] – 116,9 лв./дка; за землището на [населено място] – 418,86 лв./дка; за землищата в района на [населено място] – 411,84 лв./дка; за землището на [населено място] – 334,12 лв./дка.

Въз основа на тези стойности вещото лице определя пазарната цена на имотите – частна собственост, предмет на договора за замяна, както следва:

За имот № 403022 в землището на [населено място] с площ 18,001 дка – пазарна цена 2 104,32 лв.

За имот № 415103 в землището на [населено място] с площ 15 дка – 1 753,50 лв.

За имот № 548005 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 256,58 лв.

За имот № 363131 в землището на [населено място] с площ 6 дка – 2 513,16 лв.

За имот № 112047 в землището на [населено място] с площ 26 дка – 12 146,94 лв.

За имот № 129019 в землището на [населено място] с площ 10 дка – 4 188,60 лв.

За имот № 525046 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 094,30 лв.

За имот № 257002 в землището на [населено място] с площ 2,5 дка – 1 047,15 лв.

За имот № 362042 в землището на [населено място] с площ 1,8 дка – 753,95 лв.

За имот № 256005 в землището на [населено място] с площ 6,7 дка – 2 806,30 лв.

За имот № 515018 в землището на [населено място] с площ 35,998 дка – 15 078,12 лв.

За имот № 057003 в землището на [населено място] с площ 9 дка – 3 769,74 лв.

За имот № 189007 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 059,20 лв.

За имот № 194003 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 059,20 лв.

За имот № 188030 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 235,52 лв.

За имот № 188031 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 235,52 лв.

За имот № 246028 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 256,58 лв.

За имот № 259026 в землището на [населено място] с площ 6 дка – 2 513,16 лв.

За имот № 262005 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 094,30 лв.

За имот № 265041 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 094,30 лв.

Съгласно експертизата общата пазарна стойност на горските имоти – частна собственост, предмет на договора за замяна, възлиза на 50 489,54 лв., при административна цена на същите имоти в размер на 236 004,95 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имотите – частна собственост, е 50 489,54 – 236 004,95 = – 185 515,41 лв.

Съгласно СОЕ пазарната стойност на държавния имот с идентификатор № 415002 в землището на [населено място], [община], с площ 9,989 дка възлиза на 2 682,05 лв., при административна цена 215 444 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имота – държавна собственост, е 2 682,05 – 215 444 = – 212 761,95 лв.

Въз основа на методологията по съображения 147 и 173 от Решение С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. на Европейската комисия експертизата определя крайния резултат, както следва: – 212 761,95 – (– 185 515,41) = – 27 246,54 лв. СОЕ установява отрицателен резултат вследствие на направените изчисления.

В хода на съдебното производство беше допусната повторна **съдебно-оценителна експертиза** с вещо лице инж.Б. П., която даде заключение по следните задачи:

1. Да се изготви пазарна оценка на всички недвижими имоти – предмет на договор за замяна № 558/18.12.2008 г., към датата на сключване на договора, както и да се определи разликата между административната цена на всеки от имотите и определената за него пазарна цена.
2. Да се определи разликата между пазарната цена на горските имоти – частна собственост на физическото лице, и административната цена на тези имоти.
4. Да се определи разликата между пазарната цена на горските имоти – държавна частна собственост, и административната цена на тези имоти.
5. Получените стойности да се заместят във формулата по методологията, посочена в съображения 147 и 173 от Решение С/2014/6207 final от 05.09.2014 г. на Европейската комисия, като се определи дали е налице положителен или отрицателен резултат.

СОЕ установява средни пазарни цени на поземлени имоти в горски територии по райони, както следва: за района на кв.В., общ.В. и прилежащите територии – 442,19 лв./дка; – за землищата на общ.Д. и Р., област В. – 343,99 лв./дка; за землището на общ.В. – 116,92 лв./дка; за землищата на общ.Б. – 411,84 лв./дка; за землището на общ.Кула – 447,38 лв./дка.

Въз основа на тези стойности вещото лице определя пазарната цена на имотите – частна собственост, предмет на договора за замяна, както следва:

- За имот № 403022 в землището на [населено място] с площ 18 дка – 2 104,56 лв.
- За имот № 415103 в землището на [населено място] с площ 15 дка – 1 753,80 лв.
- За имот № 548005 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 342,14 лв.
- За имот № 363131 в землището на [населено място] с площ 6 дка – 2 684,28 лв.
- За имот № 112047 в землището на [населено място] с площ 26 дка – 11 631,88 лв.
- За имот № 129019 в землището на [населено място] с площ 10 дка – 4 473,80 лв.
- За имот № 525046 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 236,90 лв.
- За имот № 257002 в землището на [населено място] с площ 2,5 дка – 1 118,45 лв.
- За имот № 362042 в землището на [населено място] с площ 1,8 дка – 805,28 лв.
- За имот № 256005 в землището на [населено място] с площ 6,7 дка – 2 759,33 лв.
- За имот № 515018 в землището на [населено място] с площ 36 дка – 12 383,64 лв.
- За имот № 057003 в землището на [населено място] с площ 9 дка – 4 026,42 лв.
- За имот № 189007 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 059,20 лв.
- За имот № 194003 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 059,20 лв.
- За имот № 188030 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 235,52 лв.
- За имот № 188031 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 235,52 лв.
- За имот № 246028 в землището на [населено място] с площ 3 дка – 1 342,14 лв.
- За имот № 259026 в землището на [населено място] с площ 6 дка – 2 684,28 лв.
- За имот № 262005 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 236,90 лв.
- За имот № 265041 в землището на [населено място] с площ 5 дка – 2 236,90 лв.

Общата пазарна стойност на горските имоти – частна собственост, предмет на договора за замяна, възлиза на 62 410,14 лв., при административна цена на същите имоти в размер на 236 004,95 лв.

Съгласно СОЕ пазарната стойност на държавния имот с площ 9,989 дка възлиза на 4 417,04 лв., при административна цена 215 444 лв.

Въз основа на методологията, посочена в съображения 147 и 173 от Решение С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. на Европейската комисия, експертизата определя:

Разлика между пазарната и административната цена на имотите – частна собственост, е 62 410,14 – 236 004,95 = – 173 594,81 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имота – държавна собственост, е 4 417,04 – 215 444 = – 211 026,96 лв.

Съгласно извършените изчисления крайният резултат е: – 211 026,96 – (– 173 594,81) = – 37 432,15 лв. СОЕ установява отрицателен резултат вследствие на направените изчисления.

В хода на съдебното производство беше допусната повторна **съдебно-оценителна експертиза** с вещи лица инж.И. И. и инж.К. К., която даде заключение по следните задачи:

1. Да се извърши посещение на място към съответните Агенции по вписвания по местонахождение на имотите, като се изследват и приложат към експертизата данни за пазарни аналози от вписани реални сделки за недвижими имоти - горска територия към съответната Агенция по вписванията в рамките на разширен до 1 или 3 години времеви период от датата на сключената сделка за замяна, както и в същата релевантна година на сделката за замяна.

2. Да се изследва в съответната Агенция по вписвания данни за съществуващи ипотечни актове за възникнали ипотечни правоотношения върху поземлени имоти в горски територии, които представляват самостоятелен ценови показател, относно пазарната цена на имота и могат да се ползват като пазарни аналози.

3. В.л. да изследва и включи в пазарната стойност на експертната оценка наличието на индивидуални фактори за влиянието върху цената на земята на заменените имоти, като се изследва местонахождението на имота в близост до курортна зона, съответно каква е пазарната цена на декар за имот, разположен в тази зона, близост до развита градска и пътна инфраструктура, както и какви са устройствените/строителните показатели на общия устройствен план. С оглед на придобиване на собствена преценка вещото лице следва да извърши оглед на заменените имоти.

4. В.л. при прилагане на метода на прихода за определяне на пазарната цена на заменените държавни и частни горски имоти да определи и добави стойността на насаждението към момента на извършената замяна, която стойност участва, като ценообразуващ компонент при определяне на пазарната цена на горски имот, съобразно утвърдения български стандарт за определяне на пазарна оценка от 2018 г./ БСО 2018г./

5. В.л. да посочи съществуват ли други методи за оценяване, които могат да се комбинират и ползват наред със сравнителния метод при изготвяне на настоящата експертиза. Може ли вещото лице да приложи, наред с метода на сравнимите продажби и метода на прихода да приложи и метода на инвестиционната стойност като се включат оценителните компоненти в пазарната стойност на имота.

6. При недостатъчна информация за пазарни аналози да изготвят оценителската експертиза, като включат пазарни сведения от аналози за земеделски земи, по аргумент на чл.32, ал.3, т.3 от Закона за държавната собственост във връзка с чл.6, ал.5 от Наредба за оценка на поземлени имоти в горски територии.

7. По съдебно-оценителската експертиза за определяне на пазарната цена за заменените държавни и частни горски имоти, моля да се включи изрично методиката за определяне на размера на несъвместима държавна помощ посочена в съображение 173 от Решението на ЕК С/2014/6207 Final от 05.09.2014 г.

8. В.л. да приложи към експертизата в случай на открити нови пазарни аналози с оглед от необходимостта от съдебна преценка, относно правилността на изготвеното заключение.

Експертизата е изготвена въз основа на преглед на материалите по делото и извършени проверки в службите по вписванията в [населено място], [населено място], [населено място], [населено място] и [населено място] за периода 18.12.2005 г. – 18.12.2008 г., като са анализирани сделки с горски имоти, отговарящи на изискванията на § 1а, т.2 от Закона за държавната собственост.

СОЕ установява, че при извършената проверка са установени сделки с поземлени имоти в горски територии, които са използвани като пазарни аналози при изготвяне на оценката. Проверени са и вписванията на законни и договорни ипотечи за същия период, като е установено наличие на единични ипотечни сделки, които не могат да бъдат използвани като надежден пазарен аналог.

Експертизата приема, че определянето на пазарната цена на поземлените имоти в горски територии следва да се извърши по метода на пазарните сравнения (метод на сравнимите продажби), като се съобразят таксационните характеристики на имотите – дървесни видове, възраст, пълнота, височина, среден

диаметър, бонитет и запас. Вещите лица посочват, че приходният подход и методът на инвестиционната стойност не са приложими при определяне на пазарната цена на процесните имоти.

Съгласно експертизата, при използване на пазарни аналози за период до три години преди сключване на договора за замяна, общата пазарна стойност на имотите – частна собственост на физическото лице, възлиза на 56 307,64 лв., при административна цена на същите имоти в размер на 236 004,95 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имотите – частна собственост, е  $56\,307,64 - 236\,004,95 = -179\,677,31$  лв.

Пазарната стойност на държавния имот с идентификатор № 415002 в землището на [населено място], общ.В., с площ 9,993 дка, възлиза на 60 863,47 лв., при административна цена 215 444 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имота – държавна собственост, е  $60\,863,47 - 215\,444,00 = -154\,580,53$  лв.

Въз основа на методологията по съображение 173 от Решение С(2014) 6207 final на Европейската комисия експертизата определя първоначалния размер на държавната помощ по формулата:  $-154\,580,53 - (-179\,677,31) = 25\,096,78$  лв. СОЕ установява положителен резултат, като първоначалният размер на държавната помощ възлиза на 25 096,78 лв.

Експертизата извършва и изчисления при използване на пазарни аналози за едногодишен период преди сключване на договора за замяна. В този случай общата пазарна стойност на имотите – частна собственост, възлиза на 37 175,11 лв., при административна цена 236 004,95 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имотите – частна собственост, е  $37\,175,11 - 236\,004,95 = -198\,830,84$  лв.

Съгласно експертизата пазарната стойност на държавния имот възлиза на 8 614,37 лв., при административна цена 215 444 лв.

Разлика между пазарната и административната цена на имота – държавна собственост, е  $8\,614,37 - 215\,444 = -206\,829,63$  лв.

Въз основа на извършените изчисления крайният резултат е:  $-206\,829,63 - (-198\,830,84) = -7\,998,79$  лв. СОЕ установява отрицателен резултат вследствие на направените изчисления при използване на пазарни аналози за едногодишен период преди сключване на договора за замяна.

Съдът ще коментира експертните заключения при излагане на правните си изводи.

### **При така установената фактическа обстановка Съдът достигна до следните правни изводи:**

Жалбата е депозирана в преклузивния срок по чл.149, ал.1 АПК, от надлежна страна и срещу подлежащ на оспорване административен акт, поради което е процесуално допустима.

Съдебният контрол за законосъобразност на оспорения административен акт обхваща преценката дали са налице установените от административния орган релевантни юридически факти, изложени в мотивите на акта, както и доколко същите се субсумират в посочената като правно основание норма за неговото издаване, респективно дали произтичат разпоредените правни последици. Съгласно чл.170, ал.1 АПК в тежест на административния орган е да установи наличието на посочените фактически основания и изпълнението на законовите изисквания при издаването на оспорения акт.

При преценката за законосъобразността на акта Съдът съобрази приложимата нормативна уредба на общностното и националното право относно процесния случай, както следва:

Европейската регламентация на държавните помощи е залегнала в самите основополагащи договори на Европейската общност и Европейския съюз. В чл.87 от Договора за създаване на Европейската общност (понастоящем чл.107 ДФЕС) е предвидено, че освен доколкото е предвидено друго в този договор, всяка помощ, предоставена от държава членка или посредством държавни ресурси, в каквато и да е форма, която изкривява или заплашва да изкриви конкуренцията, като предоставя предимство на определени предприятия или на производството на определени стоки, се счита за несъвместима с вътрешния пазар, доколкото засяга търговията между държавите членки.

С цел гарантиране на конкуренцията и равнопоставеността в рамките на общия европейски пазар държавите членки на ЕС са предоставили, по силата на самите договори, на Европейската комисия и на Съвета на Европейския съюз правомощието да разрешават предоставянето на държавни помощи. Определени категории помощи са изключени от контрола на Европейската комисия, доколкото се приема,

че техният ефект е незначителен.

Разрешаването на мерките, представляващи държавни помощи, се извършва или посредством групово освобождаване на цели категории помощи (например чрез Регламент 800/2008/ЕС), или посредством индивидуално освобождаване на съответната мярка след нотификация от страна на държавата членка и изрично или мълчаливо разрешение от Европейската комисия по реда на чл.108, § 3 ДФЕС.

Мерките, които могат да бъдат предприети за отстраняване на ефекта от неправомерно предоставена държавна помощ, несъвместима с вътрешния пазар, са нормативно установени в Регламент (ЕО) № 659/1999 на Съвета от 22 март 1999 г. за установяване на подробни правила за прилагането на член 93 от Договора за ЕО, приложим към момента на издаване на Решение на Европейската комисия С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/С) и SA.26217 (2011/С), приведена в действие от Република България при разпоредителни сделки за замени на поземлени имоти в горски територии. Регламентът е бил в сила към датата на постановяване на акта на Европейската комисия, като впоследствие е отменен, считано от 13.10.2015 г., с Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета.

Регламент 659/1999 задължава Европейската комисия да проучи всяка информация, достигнала до нея относно наличието на недопустима държавна помощ, какъвто е и процесният случай, доколкото производството пред Комисията е образувано по сигнал за нарушение на задължението за нотификация. В хода на това проучване Комисията може да изисква информация от държавата членка, за която се твърди, че е предоставила тази помощ.

Когато установи недопустима държавна помощ, Европейската комисия задължава съответната държава членка да предприеме всички необходими мерки за възстановяване на помощта от бенефициера. Помощта се възстановява заедно с лихва, считано от датата, на която е била предоставена на бенефициера, до датата на нейното възстановяване. Лихвата се определя от Европейската комисия и се публикува периодично в Официалния вестник на Европейския съюз.

Начинът на възстановяване на помощта е предоставен в правомощията на държавата членка, която следва да уреди в националното си законодателство реда и процедурата за това, при условие че те осигуряват незабавно и ефективно изпълнение на решението на Комисията. В случай че изпълнението е предмет на съдебен контрол от страна на националните съдилища, държавата членка е длъжна да предприеме всички необходими предварителни мерки, така че да не бъде осуетено или забавено възстановяването на помощта. В изпълнение на общностното право в РБългария е приет Законът за държавните помощи. Към момента на постановяване на оспорения АУПДВ приложима е правната рамка на националните норми, уреждащи възстановяването на неправомерна и несъвместима държавна помощ, установена от Европейската комисия, а именно ЗДП (ДВ, бр.85 от 24.10.2017 г.) и ППЗДП (ДВ, бр.72 от 31.08.2018 г.).

ЗДП е специален закон, който съгласно чл.1, т.6 урежда националния ред и процедурата за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ. Съгласно чл.33 във вр.с чл.8 и чл.10 ЗДП специалната компетентност по отношение на държавните помощи в областта на земеделието, развитието на селските райони, горското и ловното стопанство и рибарството – като контролиращ орган и администратор на държавна помощ – е предоставена на министъра на земеделието, храните и горите.

Съгласно Регламент № 659/99/ЕО, както и ЗДП и правилника за неговото прилагане, решението на Европейската комисия за възстановяване на неправомерно предоставена държавна помощ подлежи на пряко принудително изпълнение по реда на ДОПК, освен в следните случаи:

1/ когато изпълнението на решението е спряно от Съда на Европейския съюз в рамките на производство по обжалването му;

2/ когато в решението на Европейската комисия не са индивидуализирани получателите на помощта и размерът на сумите, подлежащи на възстановяване.

В последната хипотеза компетентният български орган следва да издаде акт за установяване на публично държавно вземане. Процедурата за издаването на този акт е регламентирана в Глава VI ЗДП. Законът предвижда две хипотези за възстановяване на неправомерно предоставена държавна помощ.

Първата хипотеза е уредена в чл.38, ал.1 и ал.2 ЗДП и предвижда възстановяване на помощта директно въз основа на решение на Европейската комисия, когато това решение представлява индивидуален административен акт спрямо конкретен бенефициер и съдържа точно определен размер на подлежащото на възстановяване вземане (главница и лихва).

Втората хипотеза е предвидена в чл.38, ал.3 ЗДП и е приложима, когато в решението на Европейската комисия не са индивидуализирани конкретните бенефициери и размерът на помощта.

Не се спори между страните, че Решение на ЕК С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от РБългария при разпоредителни сделки за замени на поземлени имоти в горски територии, представлява влязъл в сила административен акт, който е правно основание за инициране на производство от компетентния национален орган по реда на специалния закон – чл.38, ал.3 ЗДП. Посочената разпоредба е императивна и предвижда, че когато с решението на ЕК за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ или съответно на неправилно използвана държавна помощ не са индивидуализирани получателите на помощта и размерът на помощта, която следва да бъде възстановена, администраторът на помощта издава акт за установяване на публично вземане по реда на АПК.

Следователно компетентният национален орган следва изрично да издири, идентифицира и установи наличието на нормативно установените предпоставки за издаване на индивидуален административен акт по отношение на възможните бенефициери на помощта за посочения в решението на ЕК период, а именно за замяна на горска земя – държавна собственост срещу горска земя – частна собственост, извършена в периода от 01.01.2007 г. до 27.01.2009 г., като издаде законосъобразен индивидуален административен акт спрямо субект, отговарящ на изискванията за "бенефициер" по смисъла на чл.107, § 1 ДФЕС, при съобразяване със съображения (125)–(128) от Решение С(2014) 6207 final. Този въпрос има предварителен, преюдициален характер по отношение на установяването на наличието на държавна помощ спрямо конкретен частноправен субект за съответния период и съответно за възникването на задължение за нейното възстановяване.

Разпоредбата на чл.38, ал.4 ЗДП установява и специален ред за изпълнение на съответния индивидуален административен акт, като събирането на неправомерната помощ, установена по реда на чл.38, ал.3 от закона, се извършва от органите на НАП по реда на ДОПК. От посочената национална нормативна уредба следва, че в процесния случай компетентният национален орган е следвало да издаде акт за установяване на публично държавно вземане на основание чл.38, ал.3 ЗДП, за който изрично е предвидено приложението на процедурата по АПК, доколкото същият представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл.21, ал.2 АПК, при спазване и на специалното производство, уредено в чл.38 и чл.39 ЗДП. Вземането, установено с този акт, представлява публично държавно вземане по аргумент от чл.6 ЗДП във вр.с чл.38, ал.4 от същия закон.

Макар разпоредбата на чл.162, ал.2, т.6 ДОПК да урежда случаите на решения на ЕК, с които се индивидуализират бенефициерите на неправомерна държавна помощ в хипотезата на чл.38, ал.1 ЗДП, доколкото събирането на вземанията по акт за установяване на публично държавно вземане, издаден по реда на чл.38, ал.3 от закона, изрично е предвидено да се извършва по реда на ДОПК, следва да се приеме, че законосъобразно проведеното административно производство по чл.38, ал.3 ЗДП следва да приключи с постановяването на установителен индивидуален административен акт, който представлява изпълнително основание по смисъла на чл.165 ДОПК.

Съдът намира, че оспореният административен акт е издаден от компетентен орган в кръга на неговите правомощия съгласно чл.33 във вр.с чл.8, ал.1, чл.7, ал.2, т.11 и чл.10 ЗДП. Спазено е изискването за форма и съдържание на процесния акт за установяване на публично държавно вземане, като в него са посочени издателят, правното основание за издаването му – чл.38, ал.1 във вр.с ал.3 ЗДП, Решение С(2014) 6207 final на Европейската комисия от 05.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/C) и № SA.26217 (2011/C), както и разпоредбите на чл.162, ал.2, т.6 и т.9 ДОПК. Актът съдържа и фактически и правни основания за неговото издаване.

Оспореният АУПДВ № РД05-60/29.04.2020 г. е издаден от Министъра на земеделието, храните и горите на основание чл.10 и чл.38, ал.1 във вр. с ал.3 ЗДП, чл.59, ал.1 и ал.2 АПК и чл.162, ал.2, т.6 и т.9, чл.165 и чл.166 ДОПК.

Съответствието на установените факти с приложимите правни норми е предмет на преценка относно обосноваването на административния акт и изложените в него мотиви във връзка със специалното производство, регламентирано в ЗДП във връзка с АПК, като в зависимост от тежестта на установените

нарушения това може да представлява и съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Съдът намира, че при издаването на акта са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила, които опорочават акта, с който производството е приключило.

Не се спори между страните по делото, че в посочения в решението на Европейската комисия период, на 18.12.2008 г., между ДАГ и М. С. В. е сключен договор за замяна на горски имоти № 558, по силата на който М. В. е прехвърлила двадесет имота с обща площ 173,999 дка срещу един държавен имот № 415002 с площ 9,993 дка, оценен по реда на приложимата наредба на 215 444 лв. От сключения договор се установяват така наречените административни цени, използвани при конкретната замяна.

Безспорно е също, че сделката по замяната е част от 104-те сделки, посочени в таблица 4 от решението на Европейската комисия, по отношение на които Комисията е приела, че сравнението между административните цени и пазарните цени, представени от българските органи, сочи наличие на предоставено предимство. Жалбоподателката М. В. е включена в списъка на бенефициерите на несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ по решението на Европейската комисия под № 101–103, като този списък е публикуван на 20.11.2019 г. на интернет страницата на Министерството на земеделието, храните и горите.

Спорът между страните по делото се свежда до това дали жалбоподателката притежава качеството на бенефициер на несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ по смисъла на решението на Европейската комисия и дали в акта за установяване на публично държавно вземане правилно са определени пазарните цени на заменените имоти.

Съдът намира, че оспореният административен акт не съдържа мотиви относно причините, поради които неговият издател приема, че М. С. В. представлява бенефициер на несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ по смисъла на решението на Европейската комисия. В акта е налице единствено констатация, че са налице кумулативните условия, посочени в съображение 124 от решението на Комисията, а именно че мярката е отговорност на държавата и е финансирана с държавни ресурси, че предоставя предимство на своя бенефициер, че това предимство има избиращ характер и че мярката нарушава или застрашава да наруши конкуренцията и може да засегне търговията между държавите членки.

Обсъден е единствено сключеният договор за замяна и формулата, въз основа на която се определя дали е налице недопустима държавна помощ, без да са изложени мотиви относно това дали жалбоподателката осъществява стопанска дейност и дали представлява предприятие по смисъла на чл.107, § 1 от ДФЕС.

Съгласно практиката на Съда на Европейския съюз предприятие е всеки субект, който упражнява стопанска дейност, независимо от неговия правен статут и начина му на финансиране, като стопанска дейност представлява всяка дейност, изразяваща се в предлагане на стоки или услуги на определен пазар. В този смисъл не е необходимо предприятието да бъде юридическо лице, тъй като и физическите лица могат да се считат за предприятия по отношение на държавната помощ, когато извършват стопанска дейност.

Съдът приема, че административният орган не е събрал и анализирал доказателства относно характера на дейността на жалбоподателката, нито е изложил съображения дали тя е извършвала стопанска дейност със заменената горска земя през разглеждания период или впоследствие, поради което не е изяснен въпросът дали същата попада в категорията "предприятие" по смисъла на чл.107, § 1 ДФЕС. Това бездействие представлява нарушение и на процесуалното правило на чл.35 АПК, съгласно което административният орган е длъжен да изясни всички факти и обстоятелства от значение за случая.

Съдът намира, че въпросът дали жалбоподателката притежава качеството "предприятие" следва да бъде разгледан и решен от националния орган при издаването на акта за установяване на публично държавно вземане по реда на чл.38, ал.3 ЗДП във връзка със съображение 125 от решението на ЕК. При дефиниране на понятието "предприятие" ЕК препраща към практиката на СЕС, съгласно която предприятие е всеки субект, упражняващ стопанска дейност, независимо от неговия правен статут като физическо или юридическо лице и независимо от начина му на финансиране, като стопанска дейност представлява всяка дейност, състояща се в предлагане на стоки или услуги на даден пазар. В този смисъл са и съображенията в съображение 126 от решението на Комисията. В съображение 127 от Решение С(2014) 6207 final Европейската комисия изрично е посочила основанията за изключване на определени бенефициери от

категорията "предприятие" по смисъла на чл.107, § 1 ДФЕС, а именно когато съответните лица не са извършвали стопанска дейност със заменената горска земя през разглеждания период и понастоящем също не извършват такава дейност, поради което се приема, че при сключените от тях сделки за замяна с българската държава не е налице държавна помощ. За да се установи дали съответните дейности представляват дейности на "предприятие" по смисъла на правото на Съюза в областта на конкуренцията, следва да бъде изследвано естеството на тези дейности, като квалификацията "икономическа дейност" се преценява за всяка отделна дейност, извършвана от конкретния субект. В този смисъл са и решенията на СЕС по дела *Airports de P./Комисия и МОТОЕ*. В процесния случай събирането на относими доказателства, тяхната преценка и анализ относно извършването на стопанска дейност от страна на конкретния жалбоподател изобщо не са били извършени при постановяването на оспорения акт, въпреки задължението на административния орган, произтичащо от диспозитива на чл.2 и чл.3 от Решение С(2014) 6207 final на ЕК относно схемата за помощ SA.26212 и SA.26217, приведена в действие от РБългария при разпоредителни сделки за замяна на поземлени имоти в горски територии. Този въпрос е предоставен изцяло в правомощията на компетентния национален орган съобразно националната правна рамка и представлява негово задължение при постановяването на конкретния индивидуален административен акт. Съдът съобразява и съображение 142 от решението на ЕК, според което сделките за замяна могат да нарушат конкуренцията и да засегнат търговията между държавите членки, доколкото всяка финансова изгода, произтичаща от такива сделки, укрепва позицията на бенефициерите в сравнение с други конкурентни предприятия на определен пазар в рамките на Съюза. В същото съображение е посочено, че вписаните в търговския регистър сфери на дейност като недвижими имоти, туризъм, ресторантьорство или залесяване представляват сектори, отворени за конкуренция на равнището на Съюза. Понятието "предприятие" по чл.107, § 1 ДФЕС обаче представлява обективно понятие и въпросът дали дадено лице предлага стоки или услуги на определен пазар и по този начин участва в конкуренцията следва да бъде определян въз основа на действително извършваните дейности.

От изложеното следва, че за да възникне основание за възстановяване на несъвместима държавна помощ от жалбоподателката, административният орган е следвало да установи, че тя притежава качеството "предприятие" в посочения смисъл и че извършената от нея сделка за замяна на горски имоти, представляващи частна държавна собственост, води до нарушаване на конкуренцията. Такива мотиви и доказателства не се съдържат нито в оспорения акт, нито в документите, предхождащи неговото издаване. Административният орган не е изложил доводи и не е формирал изводи относно релевантните факти, включително дали жалбоподателката е променила предназначението на заменената горска територия, каква конкретна стопанска дейност е извършвала, на кой пазар е оперирала, какви стоки или услуги е предлагала и дали е получила финансова изгода от замяната, която да я постави в по-благоприятно положение спрямо други оператори на същия пазар.

Липсата на мотиви относно тези съществени обстоятелства представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, тъй като възпрепятства жалбоподателката да упражни ефективно правото си на защита и пречатства съдебния контрол за законосъобразност на акта. Самото обстоятелство, че жалбоподателката е едноличен собственик на капитала и управител на търговски дружества към момента на издаването на акта, не води автоматично до извода, че тя притежава качеството "предприятие" по смисъла на чл.107 ДФЕС. При издаването на акта административният орган не се е съобразил със съображенията на ЕК, съдържащи се в съображения 127, 128, 142 и 171 от решението. Решението на Комисията съдържа задължителни указания, а приложимото общностно и национално право предвиждат императивни норми, представляващи отрицателни предпоставки за издаването на индивидуален административен акт по реда на чл.38, ал.3 ЗДП. Тези обстоятелства е следвало да бъдат изследвани, анализирани и обосновани от административния орган с оглед установяване на качеството "бенефициер" по смисъла на чл.107, § 1 ДФЕС, каквито данни и доказателства не се съдържат в административната преписка.

Съдът намира също, че оспореният акт е незаконосъобразен и поради неправилното определяне размера на публичното държавно вземане. Съгласно съображение 173 от решението на ЕК методиката за определяне размера на несъвместимата държавна помощ изисква съпоставяне между административната цена по договора за замяна и пазарната цена на заменените имоти към датата на сключването на договора.

Решението на Комисията предвижда разграничаване на сделките за замяна в две групи. В първата група попадат сделките, при които възстановяването следва да се извърши въз основа на пазарните цени към момента на сделките за замяна, посочени в становището, представено от РБългария през 2014 г. Във втората група попадат случаите, при които възстановяването следва да се извърши въз основа на оценки, изготвени от независим експерт оценител, избран чрез публична тръжна процедура и одобрен от Европейската комисия.

В конкретния случай пазарните оценки са изготвени от "Агролеспроект" ЕООД. Установява се, че оценителските доклади са изготвени през м.април 2018 г., т.е. преди образуването на административното производство по издаването на оспорения акт. Оценителят е избран след проведена процедура по Закона за обществените поръчки, като възложител е Изпълнителна агенция по горите към Министъра на земеделието, храните и горите.

Съгласно писмо от 26.10.2017 г. службите на Комисията са взели предвид резултата от тръжната процедура, както и обстоятелството, че В. К. и Ж. М. са двамата експерти, които ще изпълнят договора, и са стигнали до заключението, че предложеният подбор отговаря на критериите за наемане на независими експерти, които не са участвали в сделките за замени. Възложител на обществената поръчка е Изпълнителна агенция по горите към Министъра на земеделието, храните и горите. Съгласно чл.1, ал.2 от ПМС № 246 от 15 октомври 2009 г. за преобразуване на Държавната агенция по горите към МС в Изпълнителна агенция по горите към министъра на земеделието и храните (обн., ДВ, бр.84 от 23 октомври 2009 г.), И. е юридическо лице на бюджетна издръжка – второстепенен разпоредител с бюджетни кредити по бюджета на Министерството на земеделието и храните със седалище в С..

Така установените факти по случая водят до извод, че процесната сделка за замяна попада във втората група, тъй като при нея пазарните оценки са изготвени от оценител, определен след проведена публична тръжна процедура и одобрение от Комисията, а не са използвани представените от държавата на ЕК оценки от 2014 г. Както сочи ответникът, налице е и хипотезата на чл.38, ал.7, т.1 ЗДП, доколкото оценката не е възложена и приета от министъра на земеделието, храните и горите, а му е била предоставена от И. и вече е била налична при него преди образуването на административното производство.

Съдът има предвид приетите по делото СОЕ, от които са определени пазарните стойности на спорните имоти съобразно методиката на ЕК – съображение 173 във връзка със съображение 147 от Решението на ЕК за определяне размера на държавната помощ. В случая експертните заключения не променят изводите на Съда за незаконосъобразност на административния акт. Това е така, защото независимо от одобрението от ЕК на изпълнителя на оценителските доклади, основателно се явява възражението на жалбоподателката, че пазарните оценки на държавния и частните имоти не са изготвени от независими експерти в изпълнение на изискването на съображение 176 от решението на ЕК. От данните в Търговския регистър се установява, че едноличен собственик на капитала на "Агролеспроект" ЕООД е Министерството на земеделието, храните и горите. По делото от страна на ответника не е представено нито писмото, с което ЕК е уведомена за избрания оценител – "Агролеспроект" ЕООД, нито документите, които са ѝ били представени, поради което не може категорично да се твърди, че на Комисията е била предоставена и информацията, че едноличен собственик на капитала на "Агролеспроект" ЕООД е Министерството на земеделието, храните и горите, както и че, въпреки известността на тази свързаност, тя е одобрила оценителя.

Налага се изводът, че административният орган не е определил размера на подлежащата на възстановяване неправомерно получена помощ въз основа на пазарните цени на заменените имоти, определени от независим оценител в изпълнение на решението на ЕК. Този порок не може да бъде саниран чрез допуснатите по делото експертизи, тъй като стойността на спорните имоти е оценена в противоречие с изискването на съображение 176 от решението на ЕК.

Тъй като АУПДВ е издаден по реда на чл.38 и чл.39 ЗДП, размерът на помощта следва да бъде определен по реда на чл.38, ал.7, т.2 ЗДП при съобразяване с определената от ЕК методика в съображение 173 от нейното решение. Доколкото тази методика изисква сравнение между пазарната цена и административната цена, определена в съответствие с предписанията на Наредбата за базисните цени, на заменените имоти, то пазарната цена следва да бъде определена от независим експерт към момента на замяната, така както е посочено в съображение 174 от решението на Комисията. При определянето на пазарната цена

административният орган е длъжен да съобрази определението за пазарна цена, дадено в решение от 2 септември 2010 г. по дело С-290/07 – т.68, и в решение от 16 декември 2010 г. по дело С-239/09 – т.34, според което пазарна цена е цената, която частен инвеститор, действащ при нормални условия на конкуренция, би могъл да определи.

Според т.35 от Решението на СЕС по дело С-239/09, когато националното право установява правила за изчисляване на пазарната стойност на земи с оглед на тяхната продажба от публични органи, за да съответстват тези правила на чл.87 ДЕО (чл.107 ДФЕС), при прилагането им във всички случаи трябва да се получи цена, която е възможно най-близка до пазарната стойност. Тъй като последната е теоретична, освен при продажбите, при които се приема най-добрата оферта, задължително трябва да се приеме допустим марж на отклонение на получената цена от теоретичната.

Тъй като специално за целите на чл.38, ал.7, т.2 ЗДП няма нормативно регламентирана методика, съгласно решението на СЕС не е необходимо административният орган в административното производство задължително да разработи и одобри такава методика. Няма пречка например да се използва регламентацията в Наредбата за оценка на поземлени имоти в горските територии, приложима за сделките с поземлени имоти в горските територии, които са държавна и общинска собственост, както и за определяне на цени на поземлени имоти в горски територии, за които нормативен акт изисква оценка и в закон не са определени други условия и ред за изготвяне на оценката (чл.1, т.1 и т.6), или друга методика, регламентирана в друг нормативен акт, но със съответните корекции, така че да се получи цена, която е възможно най-близка до пазарната стойност към датата на договора за замяна.

От представените по делото доказателства, включително използваните от вещото лице пазарни аналози по последната съдебно-оценителна експертиза, се установи, че реалната пазарна цена на поземлен имот в горски територии – частна държавна собственост, с кадастрален № 415002, землище В., общ.В., предоставен на М. С. В. по договора за замяна, с пазарни аналози за тригодишен период преди сключване на договора за замяна е 60 863 лв., а за едногодишен период преди сключване на договора за замяна – 8 614,37 лв. Реалната пазарна цена на поземлени имоти в горски територии, собственост на физически лица, по метода на сравнителния подход (с пазарни аналози) към 18.12.2008 г., с пазарни аналози за тригодишен период преди сключване на договора за замяна е 56 307,64 лв., а за едногодишен период преди сключване на договора за замяна – 37 175,11 лв. Съгласно СОЕ, според методиката по съображение 173 във връзка със съображение 147 от Решението на ЕК за определяне размера на държавната помощ, резултатът е: за тригодишен период преди сключване на договора за замяна – 25 096,78 лв., а за едногодишен период преди сключване на договора за замяна – минус 7 998,79 лв.

Тези установявания обаче са в противоречие с установеното от вещото лице по първата и втората СОЕ. Различията между експертизите произтичат основно от различния обем на изследваните пазарни аналози и от начина на прилагане на оценителската методология. Първата експертиза, изготвена от в.л. С. К., и втората експертиза, изготвена от инж.Б. П., са изградени на сходен методологичен подход – определяне на средни пазарни цени на декар горска територия по отделни землища или райони въз основа на анализ на вписани сделки. При тези експертизи пазарната цена на всеки имот е формирана чрез прилагане на установената средна цена за съответното землище върху площта на конкретния имот. Третата експертиза, изготвена от инж.И. И. и инж.К. К., се отличава с по-широк обхват на изследването. Вещите лица са извършили проверки в няколко служби по вписванията и са анализирали сделки за по-продължителен период, като са изследвали не само цените на сделките, но и таксационните характеристики на горските насаждения – дървесни видове, възраст, пълнота, височина, диаметър, бонитет и запас. Освен това е извършен оглед на имотите и е направена преценка на индивидуалните фактори, влияещи върху стойността им. Различия се наблюдават и в обхвата на времеви период, използван за подбор на пазарни аналози. Докато първите две експертизи използват данни от сделки без изрично ограничаване на периода, третата експертиза извършва изчисления при два различни времеви диапазона – сделки до три години и сделки до една година преди датата на замяната. Поради тези методологични различия се получават и различни числови резултати относно пазарната стойност на имотите и крайния резултат от формулата по решението на Европейската комисия. При първите две експертизи крайният резултат е отрицателна стойност, докато при третата експертиза при използване на по-широкия тригодишен период се получава положителна стойност, а при ограничаване на периода до една година резултатът отново е отрицателен.

Съдът намира, че тези различия не поставят под съмнение основните фактически изводи на експертните, а се дължат на различния обем на използваната пазарна информация и на различния подход при оценяването, доколкото всички вещи лица са използвали сходен основен метод – този на пазарните сравнения – но са го приложили при различен аналитичен обхват и при различни допълнителни критерии за оценка.

При съпоставка на трите заключения Съдът кредитира изготвената трета съдебно-оценителна експертиза, предвид че вещото лице е изследвало сделки в едногодишен период преди извършената замяна. Заключение е изготвено в съответствие с изискванията на § 1а, т.2 и т.4 от ДР на ЗДС /§ 9.4/. Както се посочи по-горе, съгласно третата СОЕ, резултатът от прилагането на методиката за определяне на стойността на получена държавна помощ съгласно съображение 173 от решението на ЕК е отрицателен.

Следва да се отчете и фактът, че използваните от "Агролеспроект" ЕООД пазарни аналози са негодни, тъй като сделки със земеделски имоти не могат да бъдат използвани като пазарни аналози при оценка на горски имот. В този смисъл е практиката на ВАС – Решение № 5042 от 20.04.2021 г. по адм. дело № 10923/2020 г., Решение № 7655 от 25.06.2021 г. по адм. дело № 2415/2021 г. и Решение № 981 от 30.01.2023 г. по адм. дело № 6442/2022 г.

Член 107, § 1 ДФЕС и чл.16, § 3 от Регламент (ЕС) № 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл.108 ДФЕС следва да се тълкуват в смисъл, че допускат критериите, позволяващи да се определи размерът на държавна помощ, получена при придобиването на поземлени имоти чрез замяна на горски земи, да се основават на осреднените цени на вписаните сделки с поземлени имоти, притежаващи сходни характеристики с оценяваните и намиращи се в близост до тях, по които сделки поне една от страните е търговец и които са включени в рамките на 12 месеца преди оценката, при условие че прилагането на такива критерии е съвместимо с решението на Комисията за възстановяване на помощта и позволява да се определи пазарната стойност на тези земи към момента на сделката за замяна.

Съдът намира за основателни и наведените в жалбата основания за противоречие с целта на закона, изразяващо се в противоречие с основополагащи принципи на общностното, националното и международното административно право. Констатираните нарушения на материалния закон и административнопроизводствените правила, свързани с неизпълнение от административния орган на императивни норми на националното и общностното право при постановяването на АУПДВ по реда на чл.38, ал.3 ЗДП, са в противоречие с основни принципи на административното право, каквито са принципите на правната сигурност и оправданите правни очаквания, установени в българското право в чл.12 и чл.13 АПК и последователно развити в практиката на СЕС (Case 120/86 Mulder v M. van Landbouw en Visserij, Case 74/74 CNTA SA v Commission, Case C-340/98 I. v Council и др.). Това обстоятелство допълнително обосновава незаконосъобразността на оспорения АУПДВ на основание чл.146, т.5 АПК.

Жалбоподателката прави възражение за незаконосъобразност на обжалвания АУПДВ поради изтекла абсолютна погасителна давност на основание чл.171, ал.2 ДОПК, като поддържа, че претендираното публично държавно вземане е погасено по давност към датата на издаване на оспорения акт – 29.04.2020 г. По това възражение Съдът намира следното:

По правило възражението за изтекла погасителна давност следва да бъде разгледано в началото на съдебното производство, доколкото представлява абсолютна отрицателна предпоставка относно съществуването на спорното право. Сложността на настоящото съдебно производство обаче, както и необходимостта съдът да съблюдава нормите на правото на Европейския съюз при прилагането на националните материалноправни и процесуални норми, обосновават произнасянето по това възражение след изясняване на релевантните факти по делото и приложимите норми на общностното и националното право.

В мотивите на оспорения АУПДВ неговият издател не е изложил съображения относно възражението на жалбоподателката за погасяване на вземането по давност.

По правило давността е институт на материалното право. Тя представлява нормативно установен срок, с изтичането на който се погасява определено право или възможността за упражняването му по надлежния процесуален ред чрез предявяване на претенция за неговата съдебна защита. В разглеждания случай институтът на давността засяга различни материалноправни и процесуалноправни отношения, възникнали

във връзка с конкретния казус.

На първо място следва да се отбележи, че Договор за замяна № 558/18.12.2008 г. представлява облигационна сделка с вещноправно действие, подчинена на нормите на националното право, в частност на разпоредбите на Закона за горите, Закона за собствеността и Закона за задълженията и договорите. Считано от момента на сключването на договора за замяна до датата на издаване на оспорения АУПДВ – 29.04.2020 г., са изтекли всички предвидени в закона давностни срокове, които биха могли да обосновават възможност за оспорване на неговата валидност или изпълнение по реда на ЗЗД. Поради това договорът обективно не попада в хипотезата на чл.4, т.2 от Решение на ЕК С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/С) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/С) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08), въведена от Република България при разпоредителни сделки за замяна на поземлени имоти в горски територии, предвиждаща възможност за отмяна на съответната сделка. Този извод се налага независимо от липсата на конкретни данни, факти и мотиви от страна на административния орган относно изключването на тази възможност при издаването на АУПДВ № РД05-60/29.04.2020 г. на министъра на земеделието, храните и горите.

По отношение на чл.17, § 1 от Регламент (ЕС) № 2015/1589, който предвижда десетгодишен давностен срок, Съдът приема, че към момента на постановяване на Решение на ЕК С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. приложим е бил Регламент 659/1999/ЕО, отменен впоследствие считано от 13.10.2015 г. с Регламент (ЕС) № 2015/1589 на Съвета от 13.07.2015 г. Разпоредбата на чл.15 от Регламент 659/1999/ЕО впоследствие е възпроизведена изцяло в чл.17, § 1 от Регламент (ЕС) № 2015/1589.

Съгласно чл.15 от Регламент 659/1999/ЕО (понастоящем чл.17, § 1 от Регламент (ЕС) № 2015/1589) десетгодишният давностен срок се отнася единствено до правомощията на ЕК. Тези правомощия са установени императивно в правото на Европейския съюз, по-специално в чл.108 ДФЕС, и са детайлно уредени в глава III от Регламент 659/1999/ЕО, впоследствие възпроизведени в глава III от Регламент (ЕС) № 2015/1589.

В рамките на предоставената ѝ от държавите членки компетентност по силата на чл.108, § 3 ДФЕС, ЕК е упражнила тези правомощия в рамките на предвидения десетгодишен срок, като е постановила Решение С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г., което се отнася до сделки, осъществени в периода от 01.01.2007 г. до 27.01.2009 г., при които е налице възможност за предоставяне на държавна помощ чрез замяна на горска земя – държавна собственост срещу горска земя – частна собственост. Следователно постановяването и влизането в сила на решението на ЕК попадат изцяло в рамките на десетгодишния давностен срок по смисъла на Регламент 659/1999/ЕО, респ. Регламент (ЕС) № 2015/1589.

Следва да се подчертае, че предвидената в тези регламенти давност се отнася единствено до предприемането на административнопроизводствени действия от страна на ЕК, включително действията по откриване и провеждане на процедурата по контрол на държавните помощи, както и до процесуалните действия при евентуално обжалване на решението пред Общия съд на ЕС.

Производството по възстановяване на неправомерно предоставена държавна помощ чрез издаване на индивидуален административен акт по реда на чл.38, ал.3 ЗДП обаче е предоставено в правомощията на държавата членка и при осъществяването му са приложими нормите на националното законодателство. В този смисъл установяването на неправомерно предоставена помощ въз основа на конкретно решение на ЕК – в случая Решение С(2014) 6207 final от 05.09.2014 г. – задължава държавата членка да издаде валиден и законосъобразен акт за установяване на публично държавно вземане по реда на АПК и ЗДП спрямо съответния бенефициер. В настоящия случай такъв акт представлява оспореният АУПДВ.

Съгласно чл.38, ал.4 ЗДП изпълнението на този акт се извършва по реда на ДОПК. Съгласно чл.165 ДОПК влязъл в сила АУПДВ е годно изпълнително основание. Независимо от това, с оглед специалната уредба на ЗДП, вземането, установено с този акт – включително главница и лихви – възниква и става изискуемо от момента на предоставяне на помощта. Това следва както от чл.38, ал.8 ЗДП, така и от чл.4, т.3 от Решение С(2014) 6207 final на ЕК и чл.16 от Регламент (ЕС) № 2015/1589. С други думи, релевантният момент е датата на правния акт, с който е предоставена съответната помощ.

В конкретния случай публичното вземане е възникнало по силата на специалния закон към датата на сключването на Договор за замяна № 558/18.12.2008 г., вписан на 19.01.2009 г. в Службата по вписванията-гр.В.. От този момент започва да тече давността относно събирането на вземането по реда на ДОПК.

Абсолютната десетгодишна давност за събиране на публичното държавно вземане, предвидена в чл.171, ал.2 ДОПК, е изтекла на 19.01.2019 г., поради което е налице предпоставката на чл.168, т.3 ДОПК, която пречат за принудителното събиране на вземането по реда на кодекса.

Следователно, дори и да бъде постановен валиден изпълнителен акт по смисъла на чл.165 ДОПК по реда на чл.38, ал.3 ЗДП, към момента на издаването му е изтекла абсолютната десетгодишна давност за принудително изпълнение, установена в чл.171, ал.2 ДОПК.

Предвид изложеното Съдът приема за основателно възражението на жалбоподателката за изтекла погасителна давност и намира, че публичното държавно вземане, установено с оспорения АУПДВ, е погасено по давност на основание чл.171, ал.2 ДОПК, поради което възможността за неговото принудително събиране по реда на ДОПК е отпаднала.

Следва да се отбележи, че доколкото специалният ред по ЗДП предвижда установяването на неправомерната помощ чрез индивидуален административен акт по чл.38, ал.3, чийто изпълнителен ред е уреден в ДОПК, то дори при законосъобразно установяване на помощта с такъв акт би се касаело до съществуваща помощ, чието събиране е погасено по давност поради изтичане на абсолютната десетгодишна давност по чл.171, ал.2 ДОПК.

На основание изложеното Съдът приема, че АУПДВ № РД05-60/29.04.2020 г. на Министъра на земеделието, храните и горите е незаконосъобразен и следва да бъде отменен. В този смисъл е и практиката на Върховния административен съд, обективирана в Решение № 5050 от 20.04.2021 г. по адм.дело № 704/2021 г., Решение № 11382 от 10.11.2021 г. по адм.дело № 3436/2021 г., Решение № 5042 от 20.04.2021 г. по адм.дело № 10923/2020 г., Решение № 5861 от 15.06.2022 г. по адм.дело № 10126/2021 г. и Решение № 981 от 30.01.2023 г. по адм.дело № 6442/2022 г.

С оглед изхода на спора и на основание чл.161 ДОПК на жалбоподателката се дължат и сторените в производството разноски съгласно представения списък по чл.80 ГПК – адвокатско възнаграждение в размер на 6 500 лв., 10 лв. за внесена държавна такса, 5 лв. такса за съдебно удостоверение и 2 093,00 лв. депозит за вещи лица или общо в размер на 8 608 лв.

Така мотивиран, Административен съд-София град

## РЕШИ:

**ОТМЕНЯ** Акт за установяване на публично държавно вземане № РД05-60/29.04.2020 г., издаден от Министъра на земеделието, храните и горите, с който по отношение на М. С. В. от [населено място], ЕГН: [ЕГН], е установено подлежащо на възстановяване публично държавно вземане, представляващо несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, подлежаща на възстановяване, в размер на 232 955 лв. и лихва от 114 361,76 лв.

**ОСЪЖДА** Министерството на земеделието, храните и горите да заплати на М. С. В., ЕГН: [ЕГН], разноски по делото в размер на 4 401,20 € (четири хиляди четиристотин и едно евро и 20 цента), равняващи се на 8 608 лв. (осем хиляди шестстотин и осем лева).

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

СЪДИЯ: