

РЕШЕНИЕ

№ 378

гр. София, 16.01.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 23 състав, в публично заседание на 15.10.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Антоанета Аргирова

при участието на секретаря Ина Андонова, като разгледа дело номер **5196** по описа за **2011** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145-178 от Административно процесуалния кодекс / АПК/.

Образувано е по жалба на [фирма]-гр.С., представлявано от управителя М. Т. М. срещу Акт за установяване на публично държавно вземане /АУПДВ/ № 01-2600/3875 от 14.04.2011 г. на заместник-изпълнителния директор на ДФ ”Земеделие”, с искане да бъде отменен като незаконосъобразен. Релевираните с жалбата основния за незаконосъобразност са за липса на компетентност на органа, съществено нарушение на административно производствените правила, противоречие с материално правните разпоредби и несъответствие с целта на закона- отменителни основния по чл.146, т. 1, 3, 4 и 5 от АПК, аргументирани в жалбата.

Ответникът не депозира писмен отговор по жалбата в срока по чл.163, ал.2 АПК.

В с.з. пред Административен съд София град, жалбоподателят се представлява от адв. З., САК, която поддържа жалбата и моли за уважаването ѝ, както и за присъждането на направените по делото разноски.

Ответникът- заместник изпълнителният директор на ДФ ”Земеделие”, Разплащателна агенция чрез процесуалния си представител-юрисконсулт Г., който оспорва основателността на жалбата и моли за отхвърлянето ѝ и присъждането на разноските за производството.

Прокурор от Софийска градска прокуратура, редовно призована, не взема участие в съдебното производство и не изразява становище за законосъобразността на оспорения административен акт.

Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл.235 от ГПК,вр.чл.144 от АПК и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на акта, в обжалваната му част, намира следното от фактическа и правна страна:

Оспорващото дружество е подало на 13.05.2009 г. общо заявление за плащане на площ УРН 181960, УИН 22/120609/21911 за кампания 2009г., като е кандидатствала по следните схеми и мерки за подпомагане: СЕПП и Национални доплащания за площ /НДП/. Броят и идентификацията на използваните парцели, общо 78 на брой, с обща площ на парцелите 2058.87 ха в землищата на [населено място], [населено място], [населено място], [населено място], [населено място], са посочени в таблици към заявлението. Блоковете на земеделските стопанства /БЗС/ са означени на изготвени от съответните ОСЗ карти, подписани от упълномощен представител на дружеството.

След като е констатирана комплектованост и легитимност на заявлението, Интегрираната система за администрация и контрол ИСАК е генерирала контролен лист в потвърждение на това.

Между страните е безспорно от фактическа страна, а се установява и от справките, съдържащи се в адм.преписка и приетото по делото заключение на ВЛ, че при извършената кръстосана административна проверка няма констатирана недопустима площ. Въз основа на нея на дружеството-жалбоподател по СЕПП са били оторизирани следните суми: 153393.75 лева по НДП и 329756.82 лева по СЕПП.

Приложени са цветни разпечатки от ИСАК на заявените БЗС и подходящите площи за подпомагане по СЕПП от 7.6.2011 г. На картите със син цвят са очертани подходящите за подпомагане парцели. Сателитните и/или самолетни снимки са придобити от МЗХ въз основа на договор от 2009 г Изготвената актуална ЦФОК .

Въз основа на разчетената през 2010 г. ЦФОК, предадена на електронен носител на ДФЗ 09.12.2010 г. /л.158-л.160/ е извършена отново кръстосана проверка, при която е констатирана разлика в допустимата площ общо от 2.9573 ха. Установява се още, че на обработваемите земи на дружеството-жалбоподател проверки на място не са правени, като „временният /първоначалният/ допустим слой” е променен единствено въз основа на ЦФОК от 2009 г., след дешифрирането ѝ през 2010 г..

С оспорения Акт за установяване на публично държавно вземане сумите от 1892.95 лева по СЕПП и 881.01 лева по НДП, получени от [фирма] по заявлението за единно плащане на площ за 2009 г. са определени като недължимо платени и подлежащи на възстановяване. В мотивите на акта е посочено, че при извършване на кръстосани проверки на съдържащите се в заявлението данни за земеделските земи в СИЗП като регистър на ИСАК е установено, че част от заявените за подпомагане от бенефициента площи са допустими за подпомагане. Тези данни са предадени от МЗХ на ДФ „Земеделие” с писмо вх. № 02-0409/3846 от 20.11.2009г. и представляват допустим слой „Площи за подпомагане по СЕПП”, установен въз основа на извършени теренни проверки от Министерство на земеделието и храните. В следствие МЗХ е извършило допълнителни специализирани анализи и проверки на коректността на данните. Резултатите от допълнителните проверки са предоставени на ДФЗ с писмо с вх. № 02-0409/3554 от 09.12.2010г., в което се посочва, че това са окончателните данни, въз основа на които Разплащателна агенция трябва да извърши кръстосани проверки на данните от заявленията за директни плащания за 2009г. на

СИЗП като част от ИСАК. Констатирано било и площи, заявени повече от един кандидат, като част от застъпването не било решено в полза на дружеството-жалбоподател. В резултат на това била намалена годната за подпомагане площ и оторизираната субсидия на бенефициента се явявала недължимо изплатена. Представен е и Консолидираният план за действие за подобряване работата на ИСАК, изготвен от МЗХ и одобрен от Европейската комисия.

Цитираното в акта писмо вх. № 02-0409/3554 от 09.12.2010г на заместник-министъра на земеделието и храните се намира към преписката. От него става ясно, че министерството е извършило допълнителни специализирани анализи и проверки на коректността на слоя „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП”-Допустим слой. Проверките са извършени вследствие констатации от проведена в периода 18-22.10.2010г. одитна мисия на ЕК, по време на която са изразени съмнения в качеството на СИЗП.

Със заповед № 01-РД/1288/08.04.2011г. на изпълнителния директор на ДФ „Земеделие”/л.164/, на основание чл. 20а от ЗПЗП, чл. 11, ал.1 от Устройствения правилник на ДФ „Земеделие” и въз основа на взето решение на УС на фонда с протокол № 17 от заседание на УС/л.162-л.163/, състояло се на 07.04.2011г., са делегирани правомощия на С. Б. К.-заместник изпълнителен директор на ДФ „Земеделие” да издава и подписва актове за установяване на публични държавни вземания по схемите и мерките по директните плащания.

В контекста на изложеното, изменения в допустимия слой са се наложили в резултат на проверки от европейската комисия, които установили неточности в СИЗП и нарушения в ИСАК. Извършените кръстосани проверки на база коригираните данни в СИЗП показват намаляване на допустимите площи, за които на жалбоподателя е изплатена помощ по СЕПП за 2009 г. „Временният” слой площи, допустими за подпомагане по СЕПП, е идентичен с допустимия слой, представляващ графична база данни за границите и площта на земеделските парцели, за които се извършват плащанията по СЕПП. Тези данни подлежат на промяна /актуализиране/ в рамките на всяка кампания и в този смисъл допустимият слой винаги е временен.

По делото не са приложени доказателства, от които да може да се направи извод, че изключените площи от допустимия слой в резултат на кръстосаните проверки през м. декември 2010г. не са в добро земеделско състояние. Същевременно не се спори, че процесната площ е установена като недопустима за подпомагане само въз основа на ЦФОК от 2009 г. след дешифрирането ѝ през 2010 г., след извършена въз основа на нея нова кръстосана административна проверка през м.декември, 2010 г.

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

Жалбата е допустима, като подадена от активно легитимирано лице с правен интерес, в предвидения от закона срок. Оспореният акт за установяване на публично държавно вземане представлява индивидуален административен акт, който пряко засяга права и закони интереси на жалбоподателя.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган - заместник изпълнителен директор на ДФ”Земеделие” в рамките на неговата компетентност, съгласно решение на УС на Ф. отразено в Протокол № 17/07.04.2011г. и Заповед № 01РД/1288/08.04.2011г. на изпълнителния директор на ДФ”Земеделие”.

Държавният фонд „Земеделие“ е акредитиран за единствена разплащателна агенция за

Р. Б. за прилагане на ОСП на ЕС /чл.11а от Закона за подпомагане на земеделските производители/. Разплащателната агенция, съгласно §1, т.13 от ДР на същия закон, е специализирана акредитирана структура за приемане на заявления, проверка на условията и извършване на плащания от Европейските земеделски фондове и за прилагане на пазарни мерки, включително интервенция на пазарите на земеделски продукти, по правилата на законодателството на Европейския съюз. Акредитацията, според § 1, т. 15 от Допълнителните разпоредби на Закона за подпомагане на земеделските производители е "процедура по признаване на статут на Разплащателна агенция от национален компетентен орган въз основа на оценка на възможностите за администриране и осчетоводяване на средствата от Европейските земеделски фондове съгласно законодателството на Европейския съюз".

Р. Б., като член на Европейския съюз /ЕС/, е въвела в законодателството си изискванията на директивите и регламентите на ЕС относно Общата селскостопанска политика /ОСП/ на съюза и относно схемите и правилата за единно плащане. Приложение намират Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/, Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол /Наредба №105/, Наредба № 5 от 2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схеми и мерки за подпомагане на площ. Пряко приложение имат и нормите на Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор. Със същия се отменя Регламент /ЕО/ № 796/2004г. на Комисията от 21 април 2004 година относно определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители. Отмененият регламент се прилага по заявления за помощи за 2009г., съгласно чл. 86, пар.1 от Регламент (ЕО) № 1122/2009. Позоваването на отменения регламент следва да се счита за позоваване на съответните текстове от новия регламент. Таблица за съответствието се намира в приложение 2 на Регламент (ЕО) № 1122/2009.

При тази нормативна рамка, съдът намира, че административният орган е допуснал съществени нарушения на материалния и процесуалния закон.

Жалбоподателят е подал заявление за подпомагане по схеми за подпомагане, предвидени в чл.1 от Наредба № 5 от 2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схеми и мерки за подпомагане на площ. Административният орган е оторизирал изплащането на суми по заявената схема за подпомагане. По този начин в правния мир, посредством действия, е формирано волеизявление, с което за жалбоподателя са създадени права. Следователно и предвид чл. 21, ал.1 АПК извършеното плащане обективира издаването на индивидуален административен акт. Същият е влязъл в сила и е породил правно действие.

Държавен фонд "Земеделие" е акредитиран като единствена Разплащателна агенция за

Р. Б. за прилагане на Общата селскостопанска политика /ОСП/ на ЕС и по силата на § 1, т.13 от ДР на ЗПЗП е специализирана структура за приемане на заявления, проверка на условията и извършване на плащанията от Европейските земеделски фондове. Съгласно чл.20а ЗПЗП изпълнителният директор на фонда е и изпълнителен директор на Разплащателната агенция, който организира и ръководи нейната дейност и я представлява.

Съгласно чл.27, ал. 3 и ал. 4 от ЗПЗП, Разплащателната агенция е длъжна да предприеме необходимите действия за събирането на недължимо платените и надплатени суми по схеми за плащане и проекти, финансирани от европейските фондове и държавния бюджет, както глобите и другите парични санкции, предвидени в законодателството на ЕС. Вземанията на Разплащателната агенция, които възникват въз основа на административен акт са публични държавни вземания и се събират по реда на ДОПК. Съгласно чл.162, ал.2, т.8 от ДОПК публични са вземанията за недължимо платените и надплатени суми, както и за неправомерно получените или неправомерно усвоените средства по проекти, финансирани от предприсъединителните финансови инструменти, оперативни програми, Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Ш. и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз. На основание чл.166, ал.1 от ДОПК, ако в съответния закон не е предвиден ред за установяване на публичното вземане, то се установява по основание и размер с акт за публично вземане, който се издава по реда за издаване на административен акт, предвиден в АПК. Ако в съответния закон не е определен органът за издаване на акта, той се определя от кмета на общината, съответно от ръководителя на съответната администрация.

В случая по силата на чл. 27, ал. 3 от ЗПЗП компетентният орган е Разплащателната агенция, чиито функции, на основание чл. 11, ал. 2, т. 4 от ЗПЗП се изпълняват от Държавен фонд Земеделие. Следователно изпълнителният директор на Държавен фонд „Земеделие”, който на основание чл.20а от ЗПЗП е изпълнителен директор на Разплащателната агенция, е компетентният орган да издаде АУПДВ за суми, за които са твърди, че са изплатени недължимо от Разплащателната агенция. Актът следва да бъде издаден по реда на АПК. АУПДВ представлява самостоятелен индивидуален административен акт с различни характеристики и правни последици от индивидуалния административен акт, издаден по общото заявление за единно плащане на площ.

Административният орган е издал оспорения АУПДВ с мотиви, че въз основа на ново получена официална информация в ИСАК годната за подпомагане земеделска площ е намалена и посочените по-горе суми се явяват недължимо изплатени. Административният акт е издаден в предвидената от закона форма, като съдържа изискуемите се реквизити по чл. 59 АПК. Като мотиви на акта, в съответствие с утвърдената практика, следва да се приемат и посочените в него писма и указания на МЗХ и Европейската комисия. Въпреки тях съдът намира, че в акта не са изложени конкретни мотиви и към преписката липсват данни за причините, поради които части от заявените парцели са останали извън допустимия за подпомагане слой. Липсват и

каквито да било конкретни съображения и доказателства за причините, поради които те не са приети за допустими. Неоснователни са доводите на ответника, че попадането на част от заявените площи извън допустимия за подпомагане слой, одобрен от МЗХ, са достатъчни, за да обосноват издаването на оспорения акт. Съдът следва да може да провери дали са спазени критериите за допустимост на площите за подпомагане. За да бъде възможна такава проверка, за всеки от заявените парцели следва да бъде посочени конкретни факти, въз основа на които е приет за недопустим. Ответникът не се освобождава от това задължение само поради причината, че специализираният слой „Допустими за подпомагане площи” се изготвя и променя от МЗХ. Задълженията, които страната е поела към органите на ЕС, както и административните задължения на ответника да изпълнява указанията на МЗХ, не освобождават административния орган от задължението да спазва установените в АПК принципи и норми за провеждане на административното производство. Обратното би довело до административен произвол. Без съмнение Р. Б., като членка на ЕС, както и нейните държавни органи, са длъжни да спазват и прилагат европейското законодателство. Приложимите в случая регламенти обаче не дерогират вътрешните процесуални закони. Напротив, държавата-членка е свободна, при прилагане на европейските регламенти, сама да определя процесуалния ред за това. Приложимите процесуални норми, които са длъжни да спазват както ДФЗ, така и МЗХ, са тези на Административно-процесуалния кодекс.

Нормата на чл.24, § 2 от Регламент /ЕО/ № 796/2004г. на Комисията предвижда, че констатирането на нередности, произтичащи от кръстосани проверки, бива последвано от други подходящи административни процедури и когато е необходимо, от проверки на място. От своя страна съгласно чл.28 от Регламент /ЕО/ № 796/2004г. всяка проверка на място подлежи на контролен доклад, за да има възможност да се прегледат детайлите на извършената проверка, като § 2 предвижда, че на земеделския производител се дава възможност да подпише доклада, за да удостовери присъствието си на проверката и да направи забележки, като когато бъдат открити нередности, той трябва да получи копие от контролния доклад, а ако нередностите бъдат открити вследствие на дистанционна проверка, възможността за подписване на доклада се предоставя преди компетентните органи да направят заключенията си от констатациите по отношение на всички произтичащи намаления или изключения. Освен това според чл.30, § 4 от Регламент /ЕО/ № 796/2004г. на Комисията, допустимостта на земеделските парцели се проверява с всички подходящи средства, а когато е необходимо, за тази цел се изискват допълнителни доказателства.

Ето защо, независимо от ново представената информация и констатираните при последващи кръстосани проверки различия, е следвало РА да предприеме и други подходящи административни процедури, в това число и проверки на място, както и да изиска от заявителя допълнителни доказателства във връзка с нередностите. С неизпълнението на тези си задължения административният орган е допуснал нарушение на административните правила при издаването на процесния акт.

Административният орган е допуснал съществено нарушение на

процесуалните правила, като не е изпълнил задълженията си визирани в чл.чл.26, 28, 34, 35 и 36 от АПК, тъй като не е уведомил жалбоподателя за започнатото административно производство, не му е дал възможност да участва в него, да присъства на извършените проверки и да представя доказателства, не е събрал необходимите доказателства, относими към издаването на акта, в резултат на което не е изяснил напълно съществуващите и от значение факти и обстоятелствата. С това са били нарушени и основните принципи на административния процес, регламентирани в чл.12 и чл.13 от АПК за достъпност, публичност и прозрачност, последователност и предвидимост. Допуснатите нарушения са съществени по своя характер, тъй като ако не бяха извършени, това би могло да доведе до установяване на друга фактическа обстановка и формиране на други правни изводи.

Административното производство е следвало да се развие при наличието на предпоставките, визирани в чл.73 от Регламент /ЕО/ № 796/2004г./ кореспондираща норма на чл. 80 от Регламент 73/2009г./. Цитираната разпоредба предвижда, че ако е извършено недължимо плащане, земеделският производител възстановява въпросната сума със съответната лихва. Задължението за възстановяване обаче не се прилага, ако плащането е извършено по грешка на компетентните власти или друг орган и ако грешката не може да бъде установена по разумен път от земеделския производител.

В настоящото производство е установено, че не са налице доказателства жалбоподателят да е въвел в заблуждение органите на разплащателната агенция, чрез деклариране на неверни данни в подаденото от него заявление за плащане. Напротив, заявените от него парцели са били приети за допустими за подпомагане по предходни кампании, както и за самата кампания 2009г. При първоначалното очертаване на парцелите върху копия от карти на БЗС, на жалбоподателя не са били дадени указания, че в рамките на заявените от него площи попадат елементи на релефа, които правят площта недопустима за подпомагане. Наличие на такива елементи не е било констатирано и в рамките на кампания 2009г. Допуснатите грешки са на контролните органи и земеделският производител не е имал възможност по разумен път да установи наличието им, още повече, че същият в нарушение на административно-производствените правила не е бил уведомяван за извършваните проверки и не му е била дадена възможност да представи обяснения или доказателства. Не може да се твърди, че земеделският производител е знаел или е бил длъжен да знае, че част от заявените от него площи са недопустими, при положение, че за предходни кампании те са били счетени именно от ответника за допустими. Следователно, ответникът неоснователно се позовава на нормата на чл.73 от Регламент /ЕО/ № 796/2004г.

Следва да се има предвид най-сетне, че погрешното прилагане на правилата от страна на администрацията при липса на недобросъвестно поведение от страна на бенефициента, включително и по отношение на неотстраненото застъпване, не е основание за неговото санкциониране.

По изложените съображения оспореният административен акт, като

постановен при съществени нарушения на административно-производствените правила и неправилно приложение на материалния закон, следва да бъде отменен.

На основание чл. 143, ал.1 АПК ответникът следва да заплати на жалбоподателя съдебни разноски в доказани им общ размер от 350 лева: 50 лв- държавна такса, 300 лв.-възнаграждение за защита осъществена от един адвокат.

Мотивиран така и на основание чл.172, ал.2, предл. 2-ро и чл.143, ал.1 от АПК, Административен съд-София град, II-ро отделение, 23-ти състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ, по жалба на [фирма]-гр.С., представлявано от управителя М. Т. М., Акт за установяване на публично държавно вземане № 01-2600/3875 от 14.04.2011 г., издаден от заместник-изпълнителния директор на ДФ"Земеделие".

ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие“ да заплати на [фирма]-гр.С.,[ЕИК], сумата в размер на 350 /триста и петдесет/ лева, разноски за производството по делото.

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

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 от АПК.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: