Р Е Ш Е Н И Е
№ 37859

гр. София, 01.10.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, **Трето отделение 44 състав,** в публично заседание на 31.03.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Владимирова

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **2854** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 33а, ал. 6 от Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/ и чл. 16г от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол.
Образувано е по жалба на Ц. С. С. от [населено място], подадена чрез адв. М. С., против Заповед № РД 09-94 от 31.01.2023 г., издадена от Министъра на земеделието, с която извън окончателния специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ за кампания 2022 г. са оставени 5,14 ха от БЗС № 37174-382-1-5 в землището на [населено място], 0,22 ха от БЗС № 55871-440-7-1 в землището на [населено място] и 0,06 ха от БЗС № 63152-3-9-1 в землището на [населено място].
Реалевират се доводи за незаконосъобразност на административния акт в оспорената му част по съображения за постановяването му при неправилно приложение на материалния закон и при неспазване на императивните изисквания досежно съдържанието на акта. Жалбоподателят поддържа, че упражненото административно правомощие е необосновано от фактическа и правна страна, тъй като от съдържанието на заповедта по никакъв начин не могат да бъдат установени фактическите основания за изключване на частите от заявените за подпомагане парцели. Твърди се, че в конкретния случай БЗС-ата на жалбоподателя не обхващат целия физически блок и в тази връзка изводите по отношение на физическия блок не могат да се съотнасят към състоянието на конкретното БЗС. Според оспоравщия границата на слоя „Площи допустими за подпомагане“, който се определя за дадена стопанска година, представлява именно разделяне на части на физическия блок на такива, които са обработени или в добро земеделско състояние и такива, които не са в добро земеделско състояние. В тази връзка се твърди, че в случая това не е

направено от административния орган, а същият се е задоволил да изследва само състоянието на целия физически блок, но не и да отдели допустимите от недопустимите площи в него, което съставлява нарушение на материалния закон. Поддържа се, че заявените парцели отговорят на всички изисквания за допустимост, определени в Наредба № 2 от 26 март 2018 г. за критериите за допустимост на земеделските площи за подпомагане по схеми и мерки за плащане на площ /Наредба № 2/. Изчистени са и се поддържат в идеално състояние. От друга страна се изтъква, че административният орган не твърди за процесните площи да е налице някое от основанията недопустимост на земеделските площи регламентирани в чл. 8 и чл. 10 от Наредба № 2, поради което заповедта се явява издадена и в противоречие с материалния закон. По тези съображения се иска отмяна на обжалвания административен акт в оспорената му част, както и присъждане на сторените по делото разноски.

В съдебно заседание оспорващият, чрез адв. С., поддържа жалбата и моли за уважаването й. Подробни съображения развива в писмени бележки, в които сочи, че като причина за недопустимост на процесните площи според административния орган /АО/ се сочи чл. 8. ал. 2, т. 1 от Наредба № 2, според който допустими за подпомагане са постоянно затревените площи по ал. 1, когато на тях: 1. Има не повече от 100 бр. дървета и/или храсти на хектар с височина над 0,5м (за видовете от чл. 10, ал. 1, т. 1-3-независимо от височината), които са с мозаечноразположение. Според жалбоподателя от изслушаната тройна експертиза дори и в частта й, с която са потвърдени констатациите на органа е видно, че ответникът не е установил точния брой на дърветата и храстите в парцелите, нито е установил тяхната височина. За да бъде приет даден парцел като недопустим на това основание следва да бъде установено, че в същият има повече от 100 броя дърветата или храсти на хектар с височина над 0,5 м, което в случая не е сторено. Въпреки изрично поставеният въпрос вещите лица не са установили колко са дърветата и храстите в парцелите и каква е тяхната височина. В тази връзка се поддържа, че заповедта в обжалваната част е постановена при недоказано наличие на твърдените от АО основания за недопустимост на парцелите. Подчертава се също така, че в случая липсва пълно, обективно и всестранно изясняване на фактите - нарушение на чл. 7 и чл. 35 АПК; не са събрани годни и надеждни доказателства; не е извършена реална проверка на всички релевантни обстоятелства. От друга страна от особеното мнение на в.л. Г. безспорно се установява, че: GNSS снимките съдържат съществени несъответствия в посоките (азимутите); липсва съответствие между снимковия материал и картната основа; част от снимките не могат да бъдат еднозначно локализирани в рамките на съответните БЗС. Вещото лице Г. е установило липса на контролни или повторни измервания; данни за калибриране на използваните устройства и липса на спазване на базови изисквания за геодезическо заснемане. Тези пропуски не са формални, а засягат самата същност на доказателствения процес. В тази връзка оспорващият се позовава на Решение № 5172/2018 г. на ВАС, според което при съществени методологични нарушения резултатите от проверката са негодни доказателствени средства.

Ответникът – Министър на земеделието и храните, чрез юрк. М., оспорва жалбата като неоснователна и моли да бъде отхвърлена. Прави възражение за прекомерност на претендираното адвокатско възнаграждение. Поддържа, че оспореният административен акт е издаден при спазване на регламентираните процесуални правила и формални изисквания и в съответствие с приложимата материалноправна регламентация. Съображения в тази насока излага и в писмени бележки. Изтъква, че изводите за недопустимост са обосновани на база извършена теренна проверка на процесните имоти, които са определени, като изцяло недопустими за подпомагане съгласно чл. 8, ал. 2, т. 1 и т. 2 от Наредба № 2, тъй като се установява наличието на повече от допустимите дървета/храсти. В тази връзка се позовава на приетата по делото СТЕ, изготвена от

вещото лице Р. Г. и формираните в нея изводи, които изцяло потвърждават коректното определяне на окончателния специализиран слой ПДП за Кампания 2022 по отношение на процесните парцели. По отношение на заключението на тройната СТЕ ответникът счита, че следва да се кредитират отговорите дадени от в.л. Г. и Г., като се оспорват изложените съображения от в.л. Г. в депозираното към експертизата особено мнение.
Административен съд – София-град, Трето отделение, 44 -ти състав, като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено следното от фактическа страна:
Страните не спорят, че жалбоподателят в настоящото производство е земеделски стопанин по смисъла на § 1, т. 23 от ДР на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) във вр. с чл. 4, параграф 1, б. "а" от Регламент (ЕС) № 1307/2013, регистриран с УРН 245427.
За кампания 2022 година е подал Заявление за подпомагане за 82 парцела. Обект на възражението и жалбата на С. е насочено срещу заповедта на министъра на земеделието, с която извън окончателния специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ за кампания 2022 г. са оставени 5,14 ха от БЗС № 37174-382-1-5 в землището на [населено място], 0,22 ха от БЗС № 55871-440-7-1 в землището на [населено място] и 0,06 ха от БЗС № 63152-3-9-1 в землището на [населено място].
Със Заповед № РД 09-1319 от 02.12.2022 г. /л.20/ на Министъра на земеделието, на основание чл. 16б, ал. 1 от Наредба № 105 от 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, е одобрен проект на специализирани слоеве "Физически блокове" /ФБ/ и "Площи, допустими за подпомагане" /ПДП/ за Кампания 2022, като част от Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), обновени за 2022 г. Разпоредено е заповедта да се публикува на интернет страницата на МЗ и Държавен фонд "Земеделие", както и съобщение, с което да се уведомят кандидатите за подпомагане по схемите и мерките за плащане на площ през 2022 г. за възможността да се запознаят с актуализираните специализирани слоеве ФБ и ПДП за кампания 2022 г. и да подадат възражение срещу конкретни части от него, по реда на чл. 16б, чл. 16в и чл. 16 г от Наредба № 105/2006 г.
На 15.12.2022 г., чрез ОД "Земеделие" – С. град, е депозирано възражение от Ц. С. с вх. № РД-12-01-19382/15.12.2022 г. против обхвата на проекта на специализирания слой "Площи, допустими за подпомагане".
Не е спорно, че същото не е уважено, доколкото няма корекция в площта, приета първоначално за недопустима за подпомагане.
На 31.01.2023 г. е издадена Заповед № РД 09-94 от 31.01.2023 г. на Министъра на земеделието /понастоящем – министър на земеделието и храните/, на основание чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията, чл. 33а, ал. 2 от ЗПЗП и чл. 16 г, ал. 4 от Наредба № 105 от 22 август 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол.
Спорът по настоящото производство е свързан с възраженията на жалбоподателя, че заявените от него площи за подпомагане за кампания 2022 касаещи БЗС № 37174-382-1-5 с площ 12,32 ха, БЗС 55871-440-7-1 с площ 1,15 ха и БЗС 63152-3-9-1 с площ 0,11 ха са изцяло допустими площи за подпомагане и незаконосъобразно с процесната заповед в обжалвана й част са приети за недопустими следните площи:
По БЗС № 37174-382-1-5 - 5,14 ха, в землището на [населено място];
По БЗС 55871-440-7-1 - 0,22 ха, в землището на [населено място];
По БЗС 63152-3-9-1 - 0,06 ха в землището на [населено място].

По делото е представено писмо № 94-707/21.03.2023 г. на директора на Дирекция "Идентификация на земеделските парцели" в Министерството на земеделието, храните и горите /л. 8/, изготвено по повод жалбата на С., в което е посочено, че за кампания 2022 бенефициентът е заявил за подпомагане 82 парцела, като обект на възражението на кандидата и на жалбата до Административен съд – София град са 3 парцела. Площите попадат в частта от страната извън извършеното през годината самолетно заснемане, т.е. за тези територии Министерство на земеделието не разполага с актуална за кампанията цифрова ортофотокарта (ЦОФК), която да бъде дешифрирана. В писмото е посочено също така, че в случая актуализацията на СИЗП и на специализирания слой ПДП за кампания 2022 е извършена чрез теренни проверки, включително на физически блокове, в които има заявени площи извън актуалния към момента на кандидатстване „допустим слой“, съгласно заповед № РД 09-823 от 14.07.2022 г. на министъра на земеделието.
По делото са представени протоколи за извършени теренни проверки за физически блокове № 55871-440 и № 63152-3, работни карти, снимков материал и цифрови данни, изследвани от назначените по делото вещи лица.
За физически блок № 55871-440 е съставен протокол от 29.08.2022 г. В него са отразени точки, определени като допустими и недопустими, с посочване на снимки и основания за недопустимост. Сред основанията са повече от допустимите дървета и храсти, по-голям от допустимия процент неподходящи елементи и височина на тревостоя над нормативните стойности. Протоколът съдържа констатации за физическия блок, поради което относимостта на отделните точки и снимки към заявения парцел и изключените от него 0,22 ха подлежи на самостоятелно установяване.
За физически блок № 63152-3 е съставен протокол от 14.09.2022 г. Посочени са констатации за изоставени земеделски площи, неземеделски терени, дървесна, храстовидна и нежелана растителност. Данните от този протокол са използвани за спорни части от БЗС № 37174-382-1-5 и БЗС № 63152-3-9-1. Номерацията на заявените парцели не е достатъчна сама по себе си за определяне на местоположението им спрямо актуализираните физически блокове, което налага съпоставяне на конкретните очертания.
В съдебното производство са изслушани няколко експертни заключения. Инж. Л. М. изразява съмнения относно възможността от работните карти и снимките да се установи състоянието на всички спорни участъци.
По делото е прието заключение на допълнителна СТЕ /л. 136-144/, което според настоящия състав на АССГ, не е допринесла за изясняване на спора от фактическа страна. Вещото лице е извършило анализ на работната карта за ФБ 55871-440 с площ - 30.29 ха и е установило, че има 14 бр. участъци от терена, които са допустими площи, обща площ - 5.5572 ха, а именно следните участъци: 1 с площ - 0.0392 ха; 2 с площ - 0.1933 ха; 3 с площ - 0.7448 ха; 4 с площ - 0.9843 ха; 5 изключена площ от участък 4; 6 с площ - 0.2103 ха; 7 с площ - 0.0368 ха; 8 с площ - 0.6433 ха; 9 с площ - 0.2541 ха; 10 с площ - 0.0472; 11 площ - 0.0364 ха; 12 с площ — 0.0965 ха; 13 с площ-0.151 ха; 14 с площ-0.5979 ха; 15 с площ- 1.0678 ха; 16 с площ-0.0172 ха; 17 с площ-0.4371 ха; 18 и 19 изключени площи от участък 17. Експертът е извършил анализ и на работна карта за ФБ 63152-3 с площ - 12.13 ха и е установил, че има 5 бр. участъка, които са допустими площи, с обща площ - 2.9719 ха, а именно: 1 с площ - 0.609 ха; 2 с площ - 0.6237 ха; 3 с площ - 0.6320 ха; 4 и 5 са изключени площи от участък 3; 6 с площ - 0.7581 ха; 7 с площ - 0.2641ха.
От заключението обаче не става ясно тези според експерта допустими площи за подпомагане дали засягат процесните. Това препятства съда да се произнесе по законосъобразността на заповедта в оспорената част, включително и да отговори на възраженията в жалбата, че заявените от С. площи

за подпомагане за кампания 2022 касаещи БЗС № 37174-382-1-5 , БЗС 55871-440-7-1 и БЗС 63152-3-9-1 са изцяло допустими за подпомагане площи. В тази връзка съдът е допуснал допълнителна задача с определение от 28.06.2024 г.

В допълващите си заключения в.л. М. посочва площи, които според него могат да бъдат включени в допустимия слой. В заключението от 07.10.2024 г. /л. 179-186/ за БЗС № 55871-440-7-1 обаче е използвана площ 12,518 ха, която не съответства на заявените 1,15 ха. За БЗС № 63152-3-9-1 е посочен недопустим участък от 0,027 ха, представляващ разширен полски път. За БЗС № 37174-382-1-5 са описани шест участъка с обща площ 1,4485 ха, оценени от експерта като допустими.

Цитираното заключение от 07.10.2024 г. отново не е допринесло за изясняване на спора от фактическа страна.

Според заключението на в.л. М. с писмо №-93-31-52/06.06.2023 г. на М3 се удостоверява, че дирекция ИЗП е предоставила всички цифрови данни, касаещи трите процесии парцела и както е описано в „таблица с данни за УРН 245427.pdf, за два от процесните парцела се съдържат в един протокол PR-63152-3-1. Това са парцели 37174-382-1-5 и 63152-3-9-1. Измерванията и снимките и за двата парцела са в папка 63152-3, защото попадат в един и същи физически блок 63152-3.

За да се отговори на поставения въпрос са дигитализирани и георeферирани работните карти представени по делото и са изчислени площите, които са допустими, но не са включени в допустимия слой. Към тези данни са добавени очертанията на парцелите, представени с новия диск.

От анализа на работната карта за ПАРЦЕЛ 55871-440-7-1 с площ- 12.518 ха, вещото лице е установило, че има 1бр. участък от терена, който и недопустима площ за подпомагане - 0.0158 ха. Този участък е отбелязан на графичния материал и са надписани на приложение 1, комбинирана скица с ортофотоплана и за прегледност без показан-ортофотоплан. Останалата площ от - 12.502 ха според СТЕ е допустима площ за подпомагане. Тази недопустима площ е в рамките на допустимите разлики.

Съдът констатира, че в тази част експерта изобщо не е отговорил на поставената задача, тъй като видно от представената административна преписка БЗС 55871-440-7-1 е с площ 1,15 ха, а недопустимата площ за подпомагане е 0,22 ха, в землището на [населено място], като не ясно на какво се дължат тези разлики.

По отношение на ПАРЦЕЛ 63152-3-9-1 вещото лице е посочило, че същият е с площ - 0.1145 ха, като е установил, че има 1 бр. участък, който е недопустима площ за подпомагане (разширен полски път), с обща площ - 0.027 ха. Този участък е отбелязан на графичния материал и е надписан на приложение 2, комбинирана скица с ортофотоплана и за прегледност е показана без ортофотоплана. Допустима площ за подпомагане е - 0.0873 ха.

От анализа на работна карта на ПАРЦЕЛ 37174-382-1-5 с площ - 12.32 ха вещото лице е установило, че има 6 бр. участъка с площи допустими за подпомагане. Това са следните участъци: 1 - с площ - 0.4476 ха; 2 – с площ - 0.2965 ха; 3 - с площ - 0.6021 ха; 6 - с площ - 0.01688 ха; 7 - с площ - 0.0563 ха; 8 - с площ - 0.0291 ха. Участъци 4 и 5 е недопустима площ за подпомагане и са изключени. Тези участъци са отбелязани на графичния материал и е надписан на приложение 3. Общата допустима площ за подпомагане е - 1.4485 ха.

Така за изясняване на спора служебно е допусната допълнителна задача към съдебно-техническа експертиза съгласно с определение от 03.01.2025 г.

Вещото лице Р. Г. /в приетата по делото СТЕ от 10.03.2025 г. – л. 220-228/, а впоследствие и вещите лица З. Г. и Р. Г. в заключението по тройната експертиза /л. 356-

372/, поддържат, че изключването на процесните площи е правилно. Изводите им се основават на описаното в протоколите от теренни проверки и на разчитане на снимките, които определят вида и състоянието на растителността, наличието на храсти, неподходящи елементи и липсата на достатъчно следи от земеделска дейност и мероприятия, което причина за недопустимост.
Инж. М. Г. е представила особено мнение от 23.03.2026 г. /л. 374-391/ към приетата тройна СТЕ. В него оспорва надеждността на пространственото отнасяне на снимките към процесните участъци, сочи несъответствия между посочените компасни направления и азимутите и поставя под съмнение възможността от този материал да се определят точните заснети площи. Отделя точките за физическия блок от тези, относими към конкретния заявен парцел.
В съдебното заседание на 31.03.2026 г. вещите лица са изслушани по възраженията на страните. От дадените обяснения се установява, че не са представени изчисления за процентното покритие с неподходящи елементи и таблици за броя на дърветата и храстите по отделните парцели. Пространствената съпоставка, на която се позовават вещите лица Г. и Г., не е обективирана в приложен към заключението материал, позволяващ пълна проверка на връзката между всяка снимка и съответния изключен участък. Заключенията и особеното мнение са приети като доказателства по делото.
При така установеното от фактическа страна съдът прави следните правни изводи:
Съгласно разпоредбата на чл. 33а, ал. 6 от ЗПЗП заповедите на министъра на земеделието, храните и горите, с които се одобряват или изменят окончателните данни за физически блокове и окончателният специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане", подлежат на обжалване пред съответния административен съд по реда на Административнопроцесуалния кодекс, от което следва, че процесната заповед подлежи на обжалване в установения в чл. 149, ал. 1 от АПК 14-дневен срок, считано от датата на съобщаването/обнародването ѝ в Държавен вестник, както е указано и в самата заповед. Оспорената Заповед № РД-09-94 от 31.01.2023 г. на Министъра на земеделието е обнародвана в ДВ, брой 15 от 14 февруари 2023 г., а жалбата срещу заповедта е подадена чрез административния орган на 28.02.2023 г. /чрез Е. Е. л. 27/. Жалбата е подадена от лице, чиито права и законни интереси са неблагоприятно засегнати от заповедта в оспорената ѝ част. Допустимостта на съдебния контрол върху заповедта за окончателния специализиран слой ПДП е изяснена и с т. 2 от Тълкувателно решение № 8 от 11.12.2015 г. по тълк. д. № 1/2015 г. на Общото събрание на съдиите от колегиите на Върховния административен съд. Предметът на настоящото производство се ограничава до посочените в жалбата изключени части от трите парцела.
С оглед гореизложеното съдът приема, че оспорването, като направено от легитимирано лице с правен интерес, в законово установения преклузивен срок и против административен акт, подлежащ на съдебно обжалване и контрол за законосъобразност, е процесуално допустимо. Разгледана по същество, жалбата е основателна.
По силата на чл. 168, ал. 1 АПК съдът проверява законосъобразността на акта на всички основания по чл. 146 АПК.
В случая приложими са правилата за кампания 2022 г. Съгласно § 32, ал. 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗПЗП, обнародван в ДВ, бр. 102 от 2022 г., започналите производства по чл. 33а и 43 във връзка със заявления, подадени до влизането на закона в сила, се довършват по

досегашния ред. Материалните критерии се преценяват по относимата към кампанията редакция на Наредба № 2 от 26.03.2018 г. за критериите за допустимост на земеделските площи за подпомагане по схеми и мерки за плащане на площ.
Оспорената Заповед № РД 09-94 от 31.02.2023 г. за одобряване на окончателни специализирани слоеве "Физически блокове" и "Площи, допустими за подпомагане" за кампания 2022 е издадена от материално компетентния административен орган по чл. 33а, ал. 2 от ЗПЗП и чл. 16 г, ал. 4 от Наредба № 105 от 22 август 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол - Министъра на земеделието, при упражняване на законово регламентирано правомощие.
Не са налице пороци във формата на акта, а доводите на жалбоподателя за липса на мотиви са неоснователни. Посочени са както материалноправните основания за упражненото административно правомощие - чл. 33а, ал. 2 от ЗПЗП и чл. 16 г, ал. 4 от Наредба № 105 от 22 август 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, така и фактическото основание за извършеното одобряване на окончателните специализираните слоеве "Физически блокове" и "Площи, допустими за подпомагане" за кампания 2022, като част от СИЗП, а именно: актуализация на обхвата на специализираните слоеве ФП и ПДП за 2022 г. чрез дешифрация на нова цифрова ортофото карта на страната по самолетно и сателитно заснемане от 2022 г.; отразяване на резултатите от теренни проверки, извършени през годината от Техническия инспекторат на ДФЗ-РА и областните и общинските структури на МЗ и проверка на получени възражения срещу обхвата на проекта на специализирания слой "Площи, допустими за подпомагане", одобрен със Заповед № РД 09-319 от 02.12.2022 г. на Министъра на земеделието. С оглед спецификата на административния акт /за одобряване на окончателни специализирани слоеве "Физически блокове" и "Площи, допустими за подпомагане" за територията на цялата страна за съответната кампания/, очевидно е обективно невъзможно излагането на мотиви за невключването в специализирания слой на заявени за подпомагане площи по отношение на всеки един парцел, останал извън обхвата на одобрения специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане", като е достатъчно да се съдържат данни за начина, по-който е определен специализираният слой "Площи, допустими за подпомагане".
В случая съображенията за невключването в одобрения специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане" за кампания 2022 на заявените за подпомагане от Ц. С. площи са обосновани с недопустимост по смисъла на чл. 8, ал. 2, т. 1 и т. 2 от Наредба № 2.
Съгласно чл. 30, ал. 1 от ЗПЗП за изпълнение на функциите на Разплащателна агенция се създава Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК), състояща се от отделни системи, една от които е Системата за идентификация на земеделските парцели /СИЗП/ - чл. 30, ал. 2, т. 2 от ЗПЗП. Съгласно разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от ЗПЗП Системата за идентификация на земеделските парцели е географска информационна система с послойна структура на данните, която се създава въз основа на ортоизображения и действа на ниво референтен парцел – физически блок. Структурата на данните се определя с наредбата по чл. 30, ал. 6. В ал. 2 на чл. 33 от ЗПЗП е предвидено, че Министърът на земеделието организира създаването и актуализирането на цифрова ортофото карта за територията на страната Според ал. 2 на чл. 33а от ЗПЗП

данните в Системата за идентификация на земеделските парцели, които се отнасят до физическите блокове, се одобряват от министъра на земеделието по ред, определен в наредбата по чл. 30, ал. 6. Заповедта се обнародва в "Държавен вестник". Съгласно разпоредбата на чл. 9 от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. Министърът на земеделието, храните и горите организира актуализирането на ЦОФК за територията на цялата страна в СИЗП за период не повече от четири години. Ежегодно, с цел отразяване на реалното състояние и ползване на площите, цифровите географски и атрибутивни данни за референтни парцели – физически блокове, слой "Площи, допустими за подпомагане" и екологично насочени площи, се обновяват в т. ч чрез дешифриране на актуална ЦОФК, изготвена чрез самолетно или сателитно заснемане; отразяване на резултати и констатации от специализирани теренни проверки на референтни парцели по чл. 33, ал. 4, т. 2 от ЗПЗП; отразяване, след анализ и при съществуваща техническа възможност за това, на резултатите от проверките на място по чл. 37, ал. 3 от ЗПЗП, които предоставят допълнителна, различна и непротиворечива информация спрямо съществуващите към момента данни в СИЗП, както и чрез други източници на ортогонални изображения и цифрови данни за съответната година, до които Министерството на земеделието, храните и горите има достъп и може да използва при липса на друга информация /чл. 15, ал. 2 от Наредба № 105/2006 г. /. Съответно процедурата за одобряване на специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане", е разписана в чл. 16б, чл. 16в и чл. 16 г. от Наредба № 105/2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол.
Въз основа на така очертаната правна уредба съдът приема, че в случая са спазени нормативно регламентираните процесуални правила и изисквания за образуването, провеждането и приключването на административното производство по одобряване на окончателните специализирани слоеве "Физически блокове" и "Площи, допустими за подпомагане" за кампания 2022 г. След извършено обновяване на данните съгласно чл. 15, ал. 2, т. 1 и т. 2 от Наредба № 105/2006 г., чрез дешифрация /разчитане/ на нова цифрова ортофото карта на страната по самолетно и сателитно заснемане от 2022 г. и чрез отразяване на резултатите от теренни проверки, проведени през годината от страна на областните и общинските структури на МЗХГ на основание чл. 16б, ал. 1 от Наредба № 105 от 22 август 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, са одобрени проекти на специализирани слоеве "Физически блокове" и "Площи, допустими за подпомагане" за кампания 2022, като част от СИЗП. Заповедта е публикувана на интернет страницата на МЗ с предоставена на кандидатите за подпомагане по схемите и мерките за плащане на площ през 2022 г. възможност да се запознаят с актуализирания специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане" за кампания 2022 и да подадат възражение срещу конкретни части от него по реда на чл. 16б, чл. 16в и чл. 16 г. от Наредба № 105/2006 г.
В случая Ц. С. е упражнил правото си да подаде възражение чрез ОД "Земеделие" – С. град, до Министъра на земеделието, против обхвата на проекта на специализирания слой "Площи, допустими за подпомагане" в частта, касаеща декларираните от него за подпомагане площи, с искане за преразглеждане на обхвата на специализирания слой по отношение на физическите блокове, в които попадат парцелите, за които е установено несъответствие между декларираната и допустимата за подпомагане площ, вкл. за парцел БЗС№ 37174-382-1-5; БЗС 55871-440-7-1; БЗС 63152-3-9-1.
От представеното по делото писмо № 94-707/21.03.2023 г. на директора на Дирекция

"Идентификация на земеделските парцели" в Министерството на земеделието, храните и горите /л. 8/, изготвено по повод жалбата на С., се установява, че за кампания 2022 бенефициентът е заявил за подпомагане 82 парцела, като обект на възражението на кандидата и на жалбата до Административен съд – София град са 3 парцела. Площите попадат в частта от страната извън извършеното през годината самолетно заснемане, т.е. за тези територии Министерство на земеделието не разполага с актуална за кампанията цифрова ортофотокарта (ЦОФК), която да бъде дешифрирана. В писмото е посочено също така, че в случая актуализацията на СИЗП и на специализирания слой ПДП за кампания 2022 е извършена чрез теренни проверки, включително на физически блокове , в които има заявени площи извън актуалния към момента на кандидатстване „допустим слой“, съгласно заповед № РД 09-823 от 14.07.2022 г. на министъра на земеделието.

В случая процесната заповед следва да бъде разглеждана ведно с доказателствата свързани с осъществените от АО теренни проверки, както и цифровите данни, въз основа на които е определен обхватът на слоя. Липсата на описание на всеки парцел в самия текст на заповедта не е достатъчно самостоятелно основание за отмяна. Необходимо е обаче преписката да съдържа фактически основания, позволяващи да се проследи защо конкретно определена част от заявена площ не отговаря на съответния нормативен критерий. Посочването на общи категории за недопустимост, без надеждна връзка с пространствения им обхват, не изпълнява това изискване.

Съгласно чл. 170, ал. 1 АПК ответникът следва да установи фактическите основания, на които е основано изключването, и изпълнението на законовите изисквания за издаване на акта. Жалбоподателят носи тежестта да установи собствените си положителни твърдения за извършвани дейности. Липсата на достатъчно доказателства за тези твърдения обаче не освобождава органа от доказване на конкретно възприетите основания и размер на изключването.

Преценката за съответствие с материалния закон на административния акт в оспорената му част сочи на изводи за незаконосъобразност на същия, респ. за основателност на жалбата, като съображенията за това са следните:

Критериите, на които трябва да отговарят площите, за определянето им като допустими за подпомагане за целите на създавания специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане", са регламентирани в Наредба № 2 от 26.03.2018 г. за критериите за допустимост на земеделските площи за подпомагане по схеми и мерки за плащане на площ. В чл. 4, ал. 1 от Наредба № 2 от 26.03.2018 г., е регламентирано, че допустимите за подпомагане земеделски площи съгласно чл. 32, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г.) (Регламент (ЕС) № 1307/2013), които: т. 1. се поддържат в състояние, годно за производство, трябва да отговарят на изискванията на чл. 5, 6 и 9; и т. 2 се използват за производство, трябва да отговарят на изискванията на чл. 7 – 9. За поддържането на земеделските площи в състояние, годно за производство по смисъла на чл. 4, параграф 1, буква "в", подточка "ii)" от Регламент (ЕС) № 1307/2013, трябва да бъде приложена поне една от следните дейности на обработваеми земи – изораване, дисковане, косене на тревата без изнасяне на сено/сенаж, обработка с хербициди /чл. 5 от Наредба № 2 от

26.03.2018 г. /.
Според чл. 8, ал. 1 от Наредба № 2 постоянно затревените площи според начина им на ползване са: 1. постоянни пасища за паша на животни – площи с плътна тревна покривка, които се ползват за паша; 2. ливади за косене – площи с плътна тревна покривка, които се ползват за добив на сено/сенаж чрез косене. Според ал. 2 на същата разпоредба допустими за подпомагане са постоянно затревените площи по ал. 1, когато на тях: 1. има не повече от 100 бр. дървета и/или храсти на хектар с височина над 0,5 м (за видовете от чл. 10, ал. 1, т. 2 – независимо от височината), които са с мозаечно разположение; 2. има мозаечно разположени сгради, съоръжения, скали, скални участъци, ерозирали или оголени терени, които заемат не повече от 10 % от общата площ, след изключване на неподходящите за подпомагане площи по чл. 10, ал. 1, т. 4; 3. следите от паша или косене са разпознаваеми през цялата календарна година.
В разпоредбата на чл. 10 от Наредба № 2 са очертани трайно и временно неподходящи за подпомагане са земеделските площи или части от тях. В първата група са включени зем. площи заети от дървесна и храстовидна растителност; нежелана растителност – орлова папрат (Pteridium aquilinum), чемерика (V. spp.), айлант (Ailanthus altissima), къпина (R. spp.), клек (P. mugo), хвойна (J. spp.), аморфа (Amorpha fruticosa); бързорастящи дървесни видове с кратък цикъл на ротация извън изброените в приложение № 1 на Наредба № 3 от 2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания (ДВ, бр. 16 от 2015 г.); сгради, съоръжения, скали, скални участъци, ерозирали или оголени терени.
Във втората група - временно неподходящи за подпомагане земеделските площи или части от тях, са включени тези, за които в календарната година се установи, че: 1. са изоставени – земеделски площи без наличие на земеделска дейност (производство на продукция или поддържане в състояние, годно за производство), които могат да бъдат приведени в състояние, годно за подпомагане чрез стандартни земеделски мероприятия или чрез премахване на камъни, дървесна, храстовидна и друга нежелана растителност; 2. височината на тревостоя е над: а) 0,5 м за земи под угар и междуредията в трайни насаждения; б) 0,7 м за ливади по чл. 8, ал. 1, т. 2 и временно затревени площи; в) 0,35 м за постоянно затревени площи, поддържани в състояние, годно за производство съгласно чл. 5, т. 2; 3. са опожарени; 4. са наводнени.
Както се посочи по-горе изводите за недопустимост на процесните площи са обосновани с резултатите от извършени теренни проверки.
Протоколите от теренните проверки удостоверяват извършените от длъжностните лица действия и отразените възприятия в пределите на доказателственото им значение. Те не обвързват съда с правната оценка „недопустима площ“, нито установяват безусловно, че всяка описана за физическия блок особеност е налице в целия изключен участък от парцела на жалбоподателя. Тази връзка следва да бъде изведена от съвкупната оценка на протоколите, картите, снимките, цифровите измервания и експертизите.
Съдът оценява експертните заключения по реда на чл. 202 ГПК във връзка с чл. 144 АПК. Обстоятелството, че двама членове на тройната експертиза поддържат еднакъв извод, не му придава предварително определена доказателствена сила. От значение са обосноваността на метода, относимостта на изходните данни и възможността заключението да бъде проверено. Приемането на заключенията в съдебно заседание не означава възприемане на всички съдържащи се в тях констатации.
Съдът кредитира особеното мнение на инж. Г. относно установените неясноти при

пространственото отнасяне на снимките. Тези възражения са конкретни и засягат връзката между първичните данни и крайния извод. Местоположението на снимащото устройство не е тъждествено с местоположението и обхвата на заснетия терен. При снимане от граница е възможно изображението да обхваща съседна площ. Когато данните за направлението са противоречиви, само позоваването на координатите на устройството не разрешава съмнението. Не е необходимо всяка част от терена да бъде заснета поотделно, но използваният снимков материал трябва да е достатъчен за надежден извод именно за изключените участъци.
Съдът не основава решението си на предположение за неизправност на всички използвани устройства, а на това, че съществуващите противоречия не са преодолени с проверима съпоставка на първичните данни.
По отношение на БЗС № 55871-440-7-1 заключението на мнозинството експерти възпроизвежда констатации за девет недопустими точки от физическия блок, докато особеното мнение обосновава относимост към конкретния парцел на точки № 3, 4 и 5. Противоречието е съществено предвид разликата между физическия блок и заявения парцел от 1,15 ха, от който са изключени 0,22 ха. Не е показано по проверим начин кои изображения и измервания обосновават всяка граница на изключената площ. Устното уверение за извършено съпоставяне по номерата на точките, без представяне на резултата от тази съпоставка и без разрешаване на възраженията за посоките, не е достатъчно да отстрани противоречието.
Наред с това основанията, посочени за отделните точки, не могат да се прилагат без разграничаване на фактическите им предпоставки. Чл. 8, ал. 2 от Наредба № 2/2018 г. урежда допустимостта на постоянно затревените площи чрез съвкупност от изисквания за дървесната и храстовидната растителност, за другите неподходящи елементи и за следите от паша или косене. Наличието на отделни дървета и храсти не е само по себе си достатъчно за изключване. При позоваване на превишена гъстота или процентно покритие следва да бъде обосновано, че съответният нормативен праг е надхвърлен в относимия пространствен обхват.
Съдът не приема, че във всеки случай е необходимо преброяване на всяко растение. При доказано компактно захрастяване може да е приложимо самостоятелно основание по чл. 10 от Наредба № 2. И в тази хипотеза обаче трябва да бъдат установени местоположението и площта на съответния участък, при съобразяване на чл. 10, ал. 3 от същата наредба. Описанията на растителност в отделни изображения не заместват доказването на тези обстоятелства за цялата изключена площ.
Необосновано е и общото прилагане на различните нормативни височини на тревостоя, без разграничаване на начина на ползване. Прагът по чл. 10, ал. 2, т. 2, буква „в“ се отнася до постоянно затревени площи, поддържани по чл. 5, т. 2, а този по буква „б“ – до ливади и временно затревени площи. Общото обозначение „постоянни или временни пасища за паша“ не установява само по себе си приложимостта на всеки от тези режими. Високата растителност може да има доказателствено значение за липса на дейност, но този извод трябва да се обоснове спрямо конкретния терен и относимите изисквания, а не единствено чрез прилагане на непроверен за съответната категория височинен праг.
За БЗС № 37174-382-1-5 са налице данни за захрастени и други неподходящи участъци. Съдът не отрича доказателственото значение на тези данни. Те обаче не установяват достатъчно убедително обхвата на всички изключени 5,14 ха. Следва да се отчете и разположението на части от заявения парцел спрямо различните физически блокове.

Общата констатация за наличие на неподходяща растителност във физически блок № 63152-3 не обосновава сама по себе си точния размер и граници на изключването от заявения парцел. Противоположните експертни изводи не са разрешени чрез съпоставка, позволяваща да се разграничат доказано неподходящите участъци от останалата спорна площ.
За БЗС № 63152-3-9-1 данните за полски път са относими към преценката за недопустимост. Посочените от инж. М. 0,027 ха обаче не са достатъчни сами по себе си за потвърждаване на изключените 0,06 ха. Не е установено по несъмнен начин съвпадението на тази експертно определена площ с отделим конкретен контур от оспореното изключване, нито основанието за изключване на остатъка.
Съдът не възприема и положителните количествени изводи на инж. М. като достатъчно основание за непосредствено включване на всички спорни площи. Несъответствието в използваната площ за парцела в П. е съществено. Част от останалите изчисления са извършени въз основа на работни карти и по-стара подложка, които не установяват самостоятелно изпълнение на всички изисквания през кампания 2022 г. Поради това решението не се основава на извода, че тези заключения доказват пълна допустимост, а на неуспешното доказване от ответника на основанията за изключване в приетия от него пространствен обхват.
Използването на картна подложка от 2020 г. не прави теренните проверки от 2022 г. негодни поначало. То обаче не позволява състоянието на растителността през по-ранната година да се приема без допълнителна обосновка за състояние през релевантната кампания. Също така имената на снимковите файлове сами по себе си не доказват дата на заснемане, различна от отразената при проверките. Тези обстоятелства са оценени във връзка с останалия доказателствен материал, а не като автоматични основания за отмяна.
След събирането на цифровите данни и многократното експертно изследване решаващите неясноти за връзката между снимките, нормативните критерии за допустимост и целия изключен размер площи не са отстранени. В подкрепа на извода за липса на достатъчно доказателства, обосноваващи изводите на ответника за недопустимост на процесните площи са и становищата на две от назначените, но след това заменени вещи лица /инж. С. К. и инж. И./, които в депозирани до съда молби изрично заявяват, че след запознаване с приложените по делото материали, предходни експертизи, считат че не могат да определят въз основа на приложените по делото снимки и документите какъв е бил тревостоя в спорните парцели към 2022 г., който е основният спор по делото. Именно по тези съображения вещите лица са поискали да бъдат заменени /молби л. 274-276/.
В приетото по делото особено мнение в.л. Г. изрично е посочило, че процесните БЗС са със значително по-голяма площ от Физическите блокове /Фбл/ - те са разположени само върху част от територията на Фбл, за който е извършена съответната теренна проверка. Съответно върху теритотията на тези БЗС е разположена само част от геопозиционираните GNSS точки, от които са направени снимки при теренните проверки. Подчертало е, че GNSS точките от извършената теренна проверка не дават пълна информация за цялата площ на парцелите. Част от GNSS точките са разположени по границите на парцелите, поради което част от направените снимки са насочени към територии, попадащи извън площта на парцелите. В тази връзка експертът е установил, че е налице липса на пространствена представителност: точките на заснемане са

концентрирани в ограничени зони или по границите на парцелите; липсва равномерно покритие на площта. Посочването на НДП GNSS точките от проверката на Физическия блок, като концентрирано разположени само върху територията на конкретен БЗС, е некоректно, тенденциозно и подвеждащо, тъй като това създава погрешно впечатление относно неговата територия, покритието на цялата му площ с GNSS снимки от теренната проверка и тяхната гъстота, и начина на ползването му и неговото реално състояние на място.
Горното е предпоставка за погрешно заключение, предвид посочване на неотносими причини за недопустимост към територията на конкретен БЗС.
От особеното мнение безспорно се установява, че: GNSS снимките съдържат съществени несъответствия в посоките (азимутите); липсва съответствие между снимковия материал и картната основа; част от снимките не могат да бъдат еднозначно локализирани в рамките на съответните БЗС. Същевременно липсва измерване на височината на тревостоя; липсва мащаб или еталон в снимките; липсва обективен способ за определяне на процентното съотношение на недопустимите елементи.
От друга страна изводите за „недопустимост“ на процесните площи, обосновани от в.л. Г. и Г., се базират почти изцяло на визуални преценки по снимки; липсва измервателна база за ключови показатели (напр. височина на тревостоя, процент храсти). В същото време се правят категорични заключения при липса на обективни и точни данни. Вещото лице Г. изрично в ОСЗ заявява, че не са преброени дърветата и храстите в парцелите, също така изрично е заявила, че на снимките няма данни каква е височината на тревостоя. В случая е налице липса на убедителни доказателства, въз основа на които да бъде обоснован еднозначен извод за недопустимост на процесните площи, които са изключени от обхвата на окончателния специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ за кампания 2022 г. Не може чрез предположения да се приеме, че наличието на неподходящи елементи на отделни места доказва законосъобразността на всички изключени площи. Неблагоприятните последици от недоказването на фактическите основания за така определеното изключване се понасят от ответника съобразно чл. 170, ал. 1 АПК.
Пропуските са съществени, защото при надлежно изясняване на фактите е възможен различен обхват на допустимия слой. Те засягат както изясняването на релевантните обстоятелства и обсъждането на възражението по смисъла на чл. 35 и 36 АПК, така и обоснованото прилагане на материалните критерии към определените площи.
Налице са основанията за отмяна по чл. 146, т. 3 и т. 4 АПК.
По изложените съображения съдът намира, че заповед № РД 09-94/31.01.2023 г. на Министъра на земеделието в обжалваната ѝ част е незаконосъобразна и следва да се отмени. Доколкото естеството на акта не позволява решаването на въпроса по същество, преписката следва да се изпрати на административния орган за ново разглеждане при съобразяване с указанията, дадени в мотивите на настоящото решение.
Съобразно изхода на спора в полза на жалбоподателя се дължат разноски за държавна такса, депозити за вещи лица и адвокатско възнаграждение общо в размер на 4343,98 евро. Съдът намира за неоснователно възражението за прекомерност на адвокатското възнаграждение от 1500 евро, доколкото същото се преценява съобразно фактическата и правна сложност на спора, процесуалната активност на пълномощника, участието му в проведените съдебни заседания.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. второ и чл. 173, ал. 2 от АПК, Административен съд – София град, Трето отделение, 44 състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Ц. С. С. Заповед № РД 09-94 от 31.01.2023 г., издадена от министъра на земеделието, с която са одобрени окончателни специализирани слоеве "Физически блокове" и "Площи, допустими за подпомагане" за Кампания 2022, в частта й, в която извън окончателния специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане“ за кампания 2022 г. са оставени:
– 5,14 ха от БЗС № 37174-382-1-5, с обща заявена площ 12,32 ха, в землището на [населено място];
– 0,22 ха от БЗС № 55871-440-7-1, с обща заявена площ 1,15 ха, в землището на [населено място];
– 0,06 ха от БЗС № 63152-3-9-1, с обща заявена площ 0,11 ха, в землището на [населено място].
ИЗПРАЩА преписката на Министъра на земеделието и храните за ново произнасяне при съобразяване с указанията, дадени в настоящото решение.
ОСЪЖДА Министерството на земеделието и храните да заплати на Ц. С. С., ЕГН - [ЕГН], сумата от 4343,98 евро /четири хиляди триста четиридесет и три евро и деветдесет и осем евроцента/ - разноски по делото.
Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: