

РЕШЕНИЕ

№ 1184

гр. София, 22.02.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 10 състав,
в публично заседание на 25.01.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мариета Райкова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова, като разгледа дело номер **10047** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Образувано е по жалба на „ГАВИСЕЛ“ЕООД, представлявано от управителя В. Г. Г., срещу мълчалив отказ на изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" /ДФЗ/ да се произнесе по заявление за подпомагане с ИД 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408, след отправено искане вх. №01-2600/3320*16 от 22.08.2023г.

За да обоснове основателността на искането си за отмяна на мълчаливия отказ жалбоподателят е проследил в хронология административното си правоотношение с ДФ „Земеделие“, започвайки с подаденото от него заявление за подпомагане с ИД 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. по подмярка „4.1 Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020“ по реда на Наредба №9/21.03.2015г., Заповед № 03-РД/2615 от 27.06.2018г. на ДФЗ относно отказано финансиране на заявлението, Решение № 2194/18.02.2021г. на Върховен административен съд по адм. дело 13977/2019г. и искане вх.№ 01-2600/3320*16 от 22.08.2023г., с което е сезирал ИД на ДФЗ да се произнесе по първоначалното заявление.

В съдебно заседание, жалбоподателят чрез процесуалния си представител поддържа жалбата, представя писмени бележки по съществуващото на спора и претендира присъждане на разноски. В писмените бележки посочва, че въпреки задължението на ДФЗ да се произнесе по заявление за подпомагане с ИД 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408., дружеството не е поканено нито за подписване на договор, нито му е изпратено уведомление за отказ от финансиране. Посочва, че след отправено искане от 22.08.2023г., административният орган не се е произнесъл;

счита, че хипотезата на мълчалив отказ, посочена в чл. 58, ал.1 от АПК, е относима към непроизнасянето на адм. орган в настоящия случай. Административното производство, образувано съгласно разпоредбите на ЗПЗП и Наредба № 9/21.03.2015г. за прилагане на подмярка „4.1 Инвестиции в земеделски стопанства“ задължително е следвало да приключи с акт- издаване на заповед, обективираща данните от извършените проверки и одобрената за плащане сума, респ. размера на наложените намаления/санкции или отказ от финансиране, която заповед подлежи на обжалване.

Ответникът – изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“, чрез процесуалният си представител оспорва жалбата и размера на адвокатското възнаграждение. Претендира разноси за юрисконсултско възнаграждение. В депозираните писмени бележки посочва, че в Решение №2194/18.02.2021г. по адм.дело 13977/2019г. на ВАС съдът не е указал срок за произнасяне след връщане на адм. преписка, което макар и в противоречие с разпоредбата на чл.174 АПК, означава, че адм. орган дължи произнасяне в установените в АПК и специалните закони срокове, като в случая намира приложение разпоредбата на чл.37, ал.1 вр. чл.42, ал.1 от Наредба 9/21.03.2015г.- а именно тримесечен срок, в който разплащателната агенция постановява отказ или одобрява заявлението. Посочва, че този срок е изтекъл, като се брой от датата на постановяване на съд. решение, а отправеното искане от 22.08.2023г. от дружеството не поражда задължение за ИД на ДФЗ за произнасяне. Като допълнителен аргумент посочва, че неизпълнението на съдебно решение не представлява мълчалив отаз по смисъла на чл.58, ал.1 от АПК.

Прави се и подробно възражение за прекомерност на адв. хонорар, аргументирано с обстоятелството, че делото е без материален интерес.

След като прецени твърденията на страните, събрания по делото доказателствен материал и съобрази закона, съдът намира за установено от фактическа следното:

На 22.11.2016г. дружеството "Гависел" ЕООД подава до изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ заявление за подпомагане по програма за развитие на селските райони 2014-2020 по подмярка 4.1 „Инвестиции в земеделски производства“ с № 02/04/1/0/00281 с предмет на инвестицията -закупуване на оборудване, специализирана земеделска техника и внедряване на софтуерен продукт във ферма за гушене на патици порода „М.“, като проекта ще се осъществява в землището на [населено място], [община]. Посочената стойност на инвестицията е 1 927 892 лева, като кандидатата заявява общ размер на финансовата помощ 50% или 963 946 лева /л.37/.

Със Заповед № 03-РД/12615 от 27.06.2018г. на изпълнителния директор на ДФЗ, основана на чл. 20а, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) и чл. 42, ал. 1, във връзка с чл. 39, ал. 1, т. 1 и т.4 във връзка с чл. 8, ал. 1, т. 2, чл. 20 на Наредба № 9/2015 г. за прилагане на подмярка 4. 1 "Инвестиции в земеделски стопанства" от мярка 4 "Инвестиции в материални активи" от ПРСР за периода 2014-2020 г. (Наредба № 9 или наредбата) и чл. 60 от Регламент (ЕС) № 1306 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013г., е отказано да бъде финансирано заявлението за подпомагане на "Гависел " ЕООД, ИД № на проекта 02/04/1/0/00281 /л.11/.

Заповедта на изпълнителния директор на ДФЗ е обжалвана по съдебен ред от „Гависел“ ЕООД. С Решение № 1569/03.10.2019г. по адм. дело 3429/2018г. на АС-Бургас жалбата на дружеството е отхвърлена. По жалба на същото и с Решение №2194/18.02.2021г. по адм.дело 13977/2019г. на ВАС първоинстанционното решение е отменено и е отменена Заповед № 03- РД/2615/27.06.2018г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“, с която е отказано финансиране по заявление на "Гависел" ЕООД. Преписката е изпратена на изпълнителния директор на ДФЗ за ново произнасяне по заявление за подпомагане при съобразяване на дадените от съда задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона/л.34/. В решението не е указан срок на произнасяне.

С молба вх. №01-2600/3320#16 от 22.08.2023г. „Гависел“ ЕООД поискало от ИД на ДФЗ да се произнесе по заявление ИД 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408 с надлежен административен акт /л.524/.

На 04.10.2023г. в Административен съд С. град е депозирана настоящата жалба.

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

В случая се твърди, че е налице мълчалив отказ на изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“ да се произнесе по заявление за подпомагане по програма за развитие на селските райони 2014-2020 по подмярка 4.1 „Инвестиции в земеделски производства“ с № 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408. Съдът следва да отговори дали в настоящата процесуална хипотеза е възможно съществуването на мълчалив отказ по смисъла на чл.58, ал.1 от АПК и при положителен отговор – дали жалбата е подадена в срок.

Съдът следва да предостави тази защита в административното производство, която е поискана от страната, съобразявайки заявеното за упражняване право с твърдените фактически обстоятелства, а не правните основания, които пораждат правото. Съдът не може да замести волята на жалбоподателя, нито да предостави защита, различна от поисканата или в по-голям обем или да преформатира искането-напр. от отменително в осъдително или др. На плоскостта на горното съдът счита, че макар и в случая в хода на производството да е постановено влязло в сила съдебно решение (горепосоченото решение на ВАС) съдът не би могъл да основава недопустимост на настоящата жалба заради възможността жалбоподателят да потърси защита по реда на чл.304 от АПК. Жалбоподателят не твърди неизпълнение на съдебно решение, а произнасяне по неговото искане вх.№ 01-2600/3320*16 от 22.08.2023 за произнасяне по Заявление за подпомагане № 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408, което означава, че не се търси административнонаказателна отговорност /превенция/ срещу неизпълнение на задължения на административен орган, а се цели прякото им изпълнение.

За срочността на жалбата приложение следва да намерят сроковете, предвидени в АПК чл.149, ал.2 вр. чл.84 АПК във вр. с чл.57, ал.1 АПК, доколкото специалните срокове, на които се позовава ответникът, за да обоснове недопустимост на жалбата, са неприложими. Условието и редът за прилагане на подмярка 4.1 “Инвестиции в земеделски стопанства“ от мярка 4 „ Инвестиции в материални активи“ от Програма за развитие на селските райони за периода 2014-2020г. са уредени в Наредба № 9 от 21.03.2015. Съгласно чл.42, ал.1 във вр. с чл.37, ал.1 от

посочената Наредба изпълнителният директор на РА се произнася със заповед за пълно или частично одобрение или отказ за финансиране на заявлението за подпомагане в срок до три месеца от крайната дата за съответния период на прием, определен в заповедта по чл.35; В този срок РА извършва следното: извършва предварителна оценка на критериите за подбор в случаите, при които размерът на заявената финансова помощ на всички подадени заявления надхвърля разполагаемия бюджет, определен в заповедта на министъра на земеделието и храните по чл. 35, ал.1; извършва административна проверка на представените документи, заявените данни и други обстоятелства, свързани със заявлението за подпомагане; може да извърши посещение на място за установяване на фактическото съответствие с представените документи, при изрично предвидени хипотези съгл. чл.37, ал.1 ,т.3 б.А-Д, след което одобри или отхвърли заявлението. Тези срокове са били относими при издаването на Заповед 03-РД/2615 от 26.06.2018г., която е отменена с Решение № 2194/18.02.2021г. на ВАС и по никакъв начин не могат да се съотнесат към отправеното искане с вх. № 01-2600/3320*16 от 22.08.2023г.. Въпросното искане от 22.08.2023г. следва да се възприеме като отправна точка за броене на срока на произнасяне, тъй като макар и основано на същото правоотношение, чието регулиране се извършва с издаване на адм. акт по чл.42, ал.1 от Наредба №9/21.03.2015г., чието постановено начало е заявление за подпомагане № 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408, макар и искането да има относимост към претенцията по заявлението за подпомагане, то е при нови фактически обстоятелства - Заповед 03-РД/2615 от 26.06.2018г. на ИД на ДФЗ е отменена по съдебен ред и се дължи ново произнасяне.

По сходни аргументи към настоящия правен спор не е относимо и Решение на СЕС от 28 април 2022, постановено по съединени дела №169/21 и С-217/21 относно невъзможността да се формира мълчалив отказ при непроизнасяне в срока по чл.75, ал.1 от Регламент 1306/2013г. Съгласно посочения чл.75, ал.1 плащанията по схемите за подпомагане и посочените в член 67, параграф 2 мерки се осъществяват в периода от 1 декември до 30 юни на следващата календарна година. Според т. 38 от Решението и даденото тълкуване от СЕС, срокът по чл. 75, параграф 1 от Регламент 1306/2013 не е императивен, а само инструктивен и не може да се приеме, че неплащането на помощ в този срок е равнозначно на мълчалив отказ по съответното заявление за подпомагане; неплащането на помощта в срока по този текст не може да се отъждестви с мълчалив отказ и не може да се съвмести с интересите на Съюза и на земеделските производители, доколкото при наличие на подобно отъждествяване това може да доведе до необходимост разплащателните агенции на държавите членки да извършват по-бързо проверките по чл. 74 от Регламента и дори да не правят такива, което би могло да е в противоречие с целта за защита на финансовите интереси на Съюза, които следва да са гарантирани по аргумент от чл. 58 от Регламента, а от друга страна да лиши земеделските производители от всякаква възможност да получат плащане след изтичане на посочения срок, освен ако не са подали жалба.

В случая проверката по чл.74 от Регламента е приключила още с издаването на Заповед №03-РД/2615 от 26.06.2018г. С Решение № 2194/18.02.2021г. по адм.дело 13977/2019г. на ВАС, с което въпросната заповед е отменена, съдът е изложил мотиви, че не са налице обстоятелства, че „Гависел“ ЕООД не отговаря на условията, заложили в чл.8, ал.2, т.1 от Наредба №9, което е единственото основание на административния орган да откаже финансовото подпомагане; преписката е изпратена на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ за ново

произнасяне по заявление за подпомагане ИД №02/04/1/0/00281 на кандидата „Гависел“ ЕООД при съобразяване на дадените от съда задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

Отделно от това, наднационалната практика предвижда, че макар и простото мълчание на дадена институция да не може да се приравни на мълчалив отказ, освен когато тази последица е изрично предвидена в общностното право, не следва да се изключва възможността при определени специфични обстоятелства мълчанието да се приеме за решение за отказ (решение от 9 декември 2004 г., Комисия/Greencore, C-123/03 P, EU:C:2004:783, т. 45).

По приложение на материалния закон:

По своето съдържание мълчаливият отказ е бездействие на административния орган, когато има задължение да се произнесе по направено пред него искане. Държавният фонд „Земеделие“ е акредитиран за единствена разплащателна агенция за Република България за прилагане на общата селскостопанска политика на ЕС, съгласно разпоредбата на чл.11а от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), а съгласно § 1, т. 13 от ДР на ЗПЗП, Разплащателна агенция 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. Изпълнителният директор на фонда е изпълнителен директор на РА, организира и ръководи дейността и представлява РА, съгласно нормата на чл. 20а, ал. 1 и ал. 2 от ЗПЗП. В този смисъл Изпълнителният директор на ДФЗ – РА се явява материално, териториално и функционално компетентен да издава актове от категорията на поискания със заявлението за подпомагане с УИН 22/2325519/94934 за кампания 2019г.

Т. произнасяне към момента на подаване на сезиращата съда жалба, ответният административен орган е длъжал, но не е произнесъл, нито е налице плащане, каквото липсва и към момента на приключване на съдебното дирене.

Мълчаливият отказ в това специфично административно производство се явява незаконосъобразен. За изпълнение на своите функции разплащателната агенция поддържа и използва Интегрираната система за администриране и контрол, на основание Регламент (ЕО) № 796/2004 г. на Комисията и чл. 30 и сл. от ЗПЗП.

Както бе посочено по –горе, условията и реда за подаване на заявленията и етапите на производството са уредени в Наредба № 9 от 21.03.2015г., относима към подпомагането по подмярка 4.1 „Инвестиции в земеделски стопанства“ от мярка 4 „Инвестиции в материални активи“ от Програма за развитие на селските райони 2014-2020г. В цитираната наредба са нормативно уредени различните етапи от административното производство по издаване на краен акт от Разплащателната агенция за одобряване или за отказ за изплащане на субсидия по изброените в нея схеми и мерки за директни плащания. Във всички случаи се дължи изрично произнасяне от страна на ДФ"Земеделие" – РА, с оглед регламентацията на чл.42, ал.1 от Наредбата. Изпълнителният директор на РА се произнася със заповед за пълно или частично одобрение или отказ за финансиране на заявлението за подпомагане. Така съгласно чл.11а, ал.1, т.1 от ЗПЗП Разплащателната агенция приема, проверява и взема решение по заявления за подпомагане, формуляри за кандидатстване, искания и заявки за плащане по схеми и мерки за подпомагане на Общата селскостопанска

политика и приема, проверява и взема решение по заявки за плащане по схеми и мерки на Общата политика по рибарство.

В този смисъл административното производство, образувано по заявление за подпомагане при условията и по реда на ЗПЗП, задължително приключва с изричен административен акт - решение по заявления за подпомагане /чл.11а, ал.1, т.1 от ЗПЗП/.

При наличните данни, че извършените проверки по смисъла на чл.37, ал.1 от Наредба № 9 от 21.03.2015г. са приключили и не са дължими повторни такива (с оглед мотивната част на съдебно решение № 2194 от 18.02.2019г. на ВАС, с което адм. акт е бил отменен като издаден в противоречие с материалния закон и с което се вменява на АО задължение да издаден нов акт по отношение на разглежданото заявление) безсъмнено ответника следва да се произнесе с изричен акт, какъвто по заявлението за подпомагане не е налице.

Административният орган е бил длъжен да се произнесе с изричен акт - за одобрение, респ. за отхвърляне на заявлението за подпомагане, а при формиран отказ за подпомагане - да посочи писмени мотиви за това. Този въпрос не може да бъде решен от съда вместо административния орган Държавен фонд „Земеделие“ - Разплащателна агенция, на който единствено е признат статут на национален компетентен орган за администриране и осчетоводяване на средствата от Европейските земеделски фондове съгласно законодателството на Европейския съюз. Разплащателната агенция е единствена специализирана структура за приемане на заявления, проверка на условията и извършване на плащания от Европейските земеделски фондове и за прилагане на Общата селскостопанска политика. Естеството на възникналия спор не позволява решаването му по същество направо от съда, който не може да се произнесе вместо административния орган.

По изложените мотиви жалбата се явява основателна и като такава следва да се уважи, а оспореният мълчалив отказ, като неправилен и незаконосъобразен, следва да се отмени. Предвид това и на основание чл. 173 ал.2 от АПК преписката следва да се върне на органа за продължаване на производствените действия и постановяване изричен акт

По делото е направено искане за присъждане на разноски от двете страни в процеса. Като съобрази нормата на чл. 143, ал. 1 от АПК и изхода на спора пред настоящата инстанция, съдът намира, че в полза на жалбоподателя следва да се присъди сумата от 5050 лева, от които 50 лева държавна такса и 5000 лева адвокатско възнаграждение. Съдът приема направеното възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение за основателно, съобразявайки съдебната практика по случая - решение №2194 от 18.02.2021г. по адм. дело 13977/2019 на ВАС и приложимата в случая Наредба № 9 от 21.03.2015 г., издадена на основание чл. 9а от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП).

Делата по ЗПЗП не са с материален интерес, защото при тях се преценява

законосъобразността на административния акт, а не се извършва преценка на стойностното изражение на евентуалната претендираната помощ. В конкретния случай се извършва проверка на законосъобразността на извършения от административния орган мълчалив отказ за финансиране на заявлението за подпомагане на кандидата "Гависел" ЕООД. След като по този вид съдебни производства е неотносим размера на претендираната сума по инвестиционното предложение и е без значение каква част от исканата финансова помощ е уважена или отказана, то спорът е без конкретен материален интерес.

Воден от горните мотиви и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Съдът

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ мълчалив отказ на изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" /ДФЗ/ да се произнесе по заявление за подпомагане с ИД 02/04/1/0/00281 от 22.11.2016г. УРН:677408, след отправено искане вх. №01-2600/3320*16 от 22.08.2023г. от кандидата ГАВИСЕЛ ЕООД.

ВРЪЩА преписката на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ за произнасяне по заявление в съответствие с развитите по-горе мотиви, като **ОПРЕДЕЛЯ за това** 14-дневен срок от влизане в сила на настоящия съдебен акт.

ОСЪЖДА Държавен фонд „Земеделие“ [населено място] да заплати на ГАВИСЕЛ ЕООД сумата от 5050 (пет хиляди и петдесет) лева разноси по делото.

Решението подлежи на касационно обжалване в 14- дневен срок от съобщаването му на страните, чрез връчване на препис от същото, пред Върховния Административен съд.