

РЕШЕНИЕ

№ 853

гр. София, 17.02.2014 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав,
в публично заседание на 21.01.2014 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Аглика Адамова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **8940** по описа за **2012** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 АПК.

Образувано е по жалба на Й. Г. Е. срещу уведомително писмо изх. № 02-010-6500/9920 от 29.06.2012г. на Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие” – Разплащателна агенция, с което е отказано финансово подпомагане по схеми и мерки за директни плащания и са наложени санкции за бъдещ период. Жалбоподателят твърди, че е заявил едни и същи площи за кампания 2010 и 2011г. Изтъква, че уведомителното писмо е немотивирано, като от него не става на какво се дължи отказът. Липсват фактически мотиви, а твърденията за констатирани несъответствия с изискванията за подпомагане не са подкрепени със съответни доказателства. Поради това жалбоподателят моли да бъде отменено оспореното уведомително писмо. Ответникът - Изпълнителният директор на ДФ ”Земеделие”, Разплащателна агенция чрез процесуалния си представител оспорва подадената жалба.

Съдът, след като обсъди доводите на страните и прецени по реда на чл.235 ГПК във вр.чл.144 АПК събраните и приети по делото писмени доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Оспорващият Й. Г. Е. е подал заявление за подпомагане за 2011г. У. 01/240611/72363 от 15.03.2011г., като е кандидатствал по схемата за единно плащане на площ /СЕПП/, мярката за плащания за природни ограничения на земеделски стопани в планински район /НР1/, както и по схемата за национални доплащания за крави с бозаещи телета, обвързана с производството, заявявайки БЗС в землището на [населено място]. Представени са чернобели разпечатки на карти от И., подписани и подпечатани от

служител на ОСЗ Б. датата на подаване на заявлението. От тях е видно, че заявените БЗС представляват затревени площи – мери и пасища, естествени ливади, горски ливади.

Върху картите се съдържат очертания на БЗС, СЕПП подходящи площи, физически блокове и землища, които обаче не са разграничими на чернобялата разпечатка. Върху бяло поле към картите се съдържат декларации на заявителя, с които той потвърждава, че заявява за участие по схемите и мерките за директни плащания на площ съответния изчертан БЗС. Допълнително, във връзка с дадените ирични указания, отетникът представя цветни разпечатки на карти със заявените БЗС.

При проверката на входни данни чрез И. на 15.05.2011г. части от 17 броя БЗС са констатирани като недопустими, тъй като над 0,05 дка излизат извън подходящите за подпомагане площи, два БЗС са без физически блок и е налице грешка относно едно БЗС. З. е подписал листа, като е отбелязал, че не е съгласен с посочената грешка. На 16.05.2011г. е стартирана нова проверка, при която са констатирани същите данни, с изключение на последната грешка. Л. от проверката е подписан от заявителя.

От Министерство на земеделието и храните са изискани сведения за причините за изключване на заявените парцели от допустимия слой за подпомагане. В писмо от 13.11.2012г. заместник министърът на земеделието и храните обяснява, че специализираният слой „Площи допустими за подпомагане” представлява геореферирана графична база от данни за площите, допустими за подпомагане за съответната кампания, изграден на база актуални ортофото и сателитни изображения за територията на страната за съответната година или на база теренни проверки, извършени пред съответната година. Тази електронна база данни е част от СИЗП и И.. За кампания 2011 със заповед № РД-09-1214 от 22.12.2011г. на министъра на земеделието и храните, приложена към писмото, е одобрен специализиран слой „Площи в добро земеделско състояние”, актуализиран за 2011г. чрез дешифрация на нова ЦОФК на страната по самолетно заснемане от 2011г. и чрез отразяване на резултати от теренни проверки през годината. За изготвянето на проект на площите, включени в т.н. допустим слой е съобщено чрез публикуване на съобщение на интернет страницата на МЗХ, като на земеделските стопани е дадена възможност да подадат възражения. Актуализираният „допустим слой” за кампания 2011 е предаден на ДФЗ – РА с писмо с рег. № 13-1680 от 28.02.2012г. с цел извършване на окончателни кръстосани проверки. За площите, заявени от Й. Г. Е. МЗХ разполага с актуална ЦОФК, тъй като имотите попадат в частта от територията на страна, покрита с дешифрация на актуална ЦОФК. Заявените от кандидата площ попадат частично извън специализирания слой, тъй като са неподдържани в добро земеделско състояние и съответно недопустими за подпомагане. Приложена е таблица относно тези площи, както и цветни снимки - извадки от ЦОФК в частта относно процесните БЗС.

Й. Е. е подал възражение срещу проекта за допустимия слой. От писмото на МЗХ става ясно, че то е разгледано.

Изготвено е писмо изх. № 02-010-6500/7189 от 06.10.2011г. до жалбоподателя относно площи, заявени от повече от един кандидат. Писмото е връчено на 31.10.2011г. В хода на процеса жалбоподателят е представил договори във връзка с основанието, на което ползва заявените БЗС. Представени са и протоколи от теренни проверки за кампания 2010 и 2011.

С оспорения в настоящото съдебно производство акт – уведомително писмо изх. № 02-010-6500/9920 от 29.06.2012г. на Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие” –

Разплащателна агенция е отказано финансово подпомагане по схеми и мерки за директни плащания за кампания 2011г. в размер на 23450,13 лв по СЕПП и 19562, 69 лв по НР1 и са наложени санкции за бъдещ период в размер на 8936, 05 лв по СЕПП и 9885, 4 лв по НР1.

В самото уведомително писмо се съдържат таблици във връзка с всеки от заявените парцели по заявените схеми за подпомагане. В колона 1 и 2 на таблицата са посочени идентификатори на БЗС и площ на декларирания парцел по съответната схема. Колона три касае площ на застъпване, което не е отстранено; в случая такова не е констатирано. Колона четири отразява резултати от извършвани на място проверки от ДФЗ; в конкретния случай липсват такива / проверките, извършени от ОСЗ не се отразяват в тази колона/. Колона 5 отразява площта на парцела след извършени административни проверки. Както за нея, така и за колона 4 е посочено правно основание чл. 43, ал.3, т.4 ЗПЗП и обстоятелството, че кандидатът е заявил площи, които не стопанисва. В резултат на административните проверки е установена недопустима площ общо в размер на 39,89 ха по СЕПП и 38, 88 ха по НР1.

В обясненията към таблиците е посочено, че колона 5 е във връзка с чл. 37, ал.2 ЗПЗП и чл. 43, ал.3, т.1 ЗПЗП. По отношение на всички схеми е прилаган чл. 28, ал.1 от Регламент /ЕО/ 1122/2009г. на комисията - извършени са административните проверки, посочени в чл. 20 от Регламент /ЕО/ № 73/2009 от 19.01.2009г, които включват кръстосани проверки чрез автоматизирани компютърни средства. Кръстосаните проверки, според изложените пояснения, представляват пространствено сравнение на заявените площи с допустимите референтни парцели в СИЗП по чл. 24 от Наредба 105 от 22.08.2006г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на И.. За колона 5 от таблицата по СЕПП е посочено също, че тя касае парцели /БЗС/, за които вследствие на установени застъпвания кандидатът се е отказал или не е предоставил документи, доказващи правното основание за ползване. Колона 5 касае и случаите по чл. 43, ал.3, т.1 ЗПЗП, когато кандидатът стопанисва площи и/или земеделски парцели с размери, по-малки от определените по реда на чл. 39, ал.2.

В колона 6 от таблиците е посочена площта, изчислена съгласно чл. 2, ал.23 от Регламент /ЕО/ № 1122/2009 на Комисията от 30.11.2009г., за която са изпълнени всички изисквания, определени в правилата за отпускане на помощ. В Колона 7 е посочен общият размер на отказаната за подпомагане площ.

Част от уведомителното писмо е и таблица за формиране на общата оторизирана сума за финансово подпомагане на база площи, заявени за подпомагане, с разяснение на съдържанието на всяка от колоните на таблицата. Посочен е общият размер на заявените площи по всяка от схемите и мерките за подпомагане, установената площ, наддекларираната /недопустима/ площ, изчислен е процентът на наддеклариране съгласно чл. 58 от Регламент 1122/2009, посочена е санкционираната и оторизираната площ. В случая процентът на наддеклариране по СЕПП е 61,57, а по НР1 – 63,53 %. От Таблица 1 / оторизирани суми в лева/ е видно, че кръстосаните проверки са извършени съответно на 22.12.2011г. и 25.01.2012г.

От заключението на назначената съдебно-техническа експертиза, се установява следното:

Размерът на площите, заявени за финансово подпомагане за 2011г. от жалбоподателя са показани в приложените таблици. Експертизата потвърждава заключенията, направени в уведомителното писмо относно недопустимите площи и процентът на

наддеклариране. Изключването на БЗС от допустимия слой се дължи на обстоятелството, че част от заявените БЗС, отбелязани с червен текст в таблиците към заключението съдържат площи, които са неподдържани, заети от храсти, дерета, камъни. От заключението става ясно, че окончателната цифрова аерофотокарта е изготвена пред 2011г., чрез пълно аерофотозаснемане на територията на страната. В съдебно заседание вещото лице обяснява, че снимките за конкретния район са направени през септември-октомври 2011г. Датите по приложените по делото цветни карти представляват датите на разпечатването на картите от системата. Дешифрицията на снимките е извършена от МЗХ, като е съставен протокол. Вещото лице е видяло в системата резултатите от дешифрицията, които съвпадат с данните, представени от ДФЗ. Протоколът от дешифрицията представлява приложение към допустимия слой- таблица с редакция на дешифрицията, съпоставима с визуализацията. Касае се за високопланински райони, в които тревистите площи избухват в рамките на 1г., а многогодишните растения нарастват. В процесните БЗС има многогодишна растителност. Теренна проверка на място би отчела настоящото състояние на площите. На картата на л. 177 от делото се вижда различие между частта, която попада в допустимия слой и това, което е извън него. Констатирани са части, покрити с дървета, камъни и храсти. На картата се виждат оврази и високи скалисти части. Това се вижда увеличено на екран.

Съдът кредитира заключението на вещото лице и подробните му обяснения в съдебно заседание. Същите са ясни и последователни и кореспондират с приложения по делото доказателствен материал, включително цветни извадки от ЦОФК.

Заключението на в.л. А. Р. е оспорено от представителя на жалбоподателя. Допуснато е изслушване на нова СТЕ с в.л. Т. М. Според нея, за изпълнение на поставената задача не се налага оглед на място, тъй като огледът би дал представа за състоянието на терените към момента. За кампания 2011г. релевантна е актуалната към този момент ЦОФК. Вещото лице прилага таблица, в която посочва за кои имот счита, че следва да се отразят промени на границите на специализирания слой. Конкретни стойности, количества или процент на увеличаване на площта на даден полигон вещото лице не може да даде, защото не разполага с цифрова информация в конкретна проекция, координатна и височинна система, както на ЦОФК, така и на векторните слоеве, съдържащ граници на физически блокове, заявените площи и специализирания слой. Ортофотокартата по принцип комбинира графичната точност на карта в определен мащаб и информационното съдържание на аерофотоснимката. Цифровата информация, с която вещото лице разполага, не е мащабирана, т.е. от снимките не може да се извлече количествена информация.

В съдебно заседание вещото лице М. обяснява, че на приложените цветни снимки е обозначила с червен цвят дешифрирането, което самата тя е направила. На някои от схемите има разлика между допустимия слой и това, което тя е констатирала. Например на схема № 1 заявеният имот е в жълт цвят. В син цвят е допустимият слой. С лилава линия са очертани земеделските блокове. Вещото лице е очертало с червена линия площта, за която смята, че е с еднакви дешифровъчни характеристики, като цвят, тон, структура. На схема № 8 не се налагат промени – частта отвъд сините линии е с различни характеристики.

Заключението е оспорено от процесуалния представител на ответника, като некомпетентно и изградено върху хипотези. Доказателства в тази връзка не са ангажирани.

След подробно запознаване с приложените от вещото лице снимки, действително може да се констатира, че на снимката на л. 482 от делото площта в рамките на сините линии изглежда сходна на тази в рамките на червените линии като цвят и структура. Не може да се каже същото обаче за снимката на л. 484, където, относно БЗС 02676-181-1-2 е налице видима разлика между площта, очертана в сини и в червени линии. По останалите снимки няма съществени разлики между допустимия слой и площите, очертани с червена линия от вещото лице.

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. Видно от приложеното съобщение, жалбоподателя е уведомен за акта на 23.07.2012г. В самото уведомително писмо, както и в съобщението, не е посочено, че то може да се обжалва пред съда, както и срока, в който това може да се направи. Жалбата е постъпила в съда на 31.08.2012г., в срока по чл. 140, ал.1 АПК. Освен това, видно от приложените доказателства, жалбоподателят е спазил срока за подаване на жалба до министъра на земеделието и храните, като е депозила такава на 03.08.2012г. Жалбата до съда е подадена, след като до 17.08.2012г. министърът не се е произнесъл.

Оспореното писмо, ведно с приложените таблици представлява индивидуален административен акт, който пряко засяга права и закони интереси на жалбоподателя. С него се отказва финансиране по схеми и мерки за директни плащания и се налагат санкции за бъдещ период.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган в кръга на неговите правомощия. Съгласно чл. 20а ЗПЗП изпълнителният директор на фонда е изпълнителен директор и на Разплащателната агенция, който организира и ръководи дейността и я представлява. Държавният фонд „Земеделие“ е акредитиран за единствена разплащателна агенция за Република Б. за прилагане на О. на ЕС /чл.11а от закона за подпомагане на земеделските производители/. Разплащателна агенция, съгласно §1, т.13 от ДР на ЗПЗП 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.

Актът е издаден в предвидената от закона форма. Настоящият състав намира, че от таблиците в уведомителното писмо става ясно, че за заявените БЗС са извършвани само административни проверки, а не и такива на място, липсват застъпвания. Посочени са кореспондиращи правни мотиви. Мотивите на административния акт освен това се считат допълнени чрез документите към административната преписка, а в случая, и от данните в И.. Част от административната преписка са документите, отразяващи всички процесуални действия, извършени в хода на административното производство, включително процедурата по определяне на допустимия слой за подпомагане и съответствието на заявените БЗС с него. В този смисъл част от административната преписка са и издадените от МЗХ документи, приложени към делото. Картите и таблиците представляват разпечатки, съответно цифрови копия от И., следователно отразяват състоянието в системата относно подаденото от жалбоподателя заявление и неговия административен статус. В И. се поддържа информация, представляваща част от административната преписка, но не на хартиен, а на цифров носител. Поради това съдът намира, че не е необходимо разпечатките,

респективно цифровите извлечения от И. да бъдат подписани. Достатъчно е, че те се изпращат с придружително писмо, което е подписано от представител на МЗХ или ДФЗ.

Посочените от представителя на оспорващия два броя решения на ВАС касаят случаи, при които основанията за отказ са били повече от едно. В случая, единственото основание за отказ е обстоятелството, че част от заявените площи попадат извън допустимия слой, което е констатирано при административните проверки. Това става ясно от уведомителното писмо и приложените към преписката доказателства.

За изпълнение на своите функции разплащателната агенция поддържа и използва Интегрираната система за администриране и контрол /И./ - комплексна автоматизирана система, която след съответните изчисления генерира като крайни актове уведомителните писма, с които се признават и изчисляват сумите по съответните схеми и мерки или се намаляват или отказва изплащането им поради различни причини, заложи в нормативната уредба на схемите за подпомагане /късно деклариране, грешки, застъпване на заявки, неспазване на изискванията за добро земеделско и екологично състояние или наддеклариране на допустими за подпомагане площи/.

Процесуално-правна предпоставка за получаване на финансиране по схемите и мерките за директни плащания е кандидатът да е подал в срок заявление за подпомагане. Не се спори, че жалбоподателят е земеделски стопанин по смисъла на §1, т.23 от ДР на ЗПЗП. В срока, определен в чл. 4, ал.1 от Наредба № 5/2009г., в съответствие с чл.32, ал.1 ЗПЗП, чл.41, ал.2 и чл.46 ЗПЗП, той е подал заявление за подпомагане по образец пред ОСЗ - Б..

Прегледът на специалната нормативната уредба показва, че в административното производство по оторизиране на директните плащания с различни административни правомощия разполага не само ДФЗ – РА, но и МЗХ и неговите структури по места. Заявленията за подпомагане на земеделските производители се подават пред общинските служби по земеделие, които са част от структурата на МЗХ. Проверките, извършвани от Разплащателна агенция се извършват както от структурите на агенцията по места, така и от МЗХ, съгласно чл.26а ЗПЗП. Самата Интегрирана система за администриране и контрол /И./, създадена на основание чл. 30 ЗПЗП, за осъществяване на функциите на Разплащателната агенция, се състои от няколко подсистеми. Две от тези подсистеми - системата за регистрацията на кандидатите и на заявленията за подпомагане и интегрираната система за контрол се изграждат и поддържат от разплащателната агенция, а системата за идентификация на земеделските парцели /СИЗП/ и системата за идентификация и регистрация на животните - от МЗХ.

Действително подобно разпределение на функции и правомощия между два административни органа не е предвидено в АПК, но няма пречка да съществува, след като е залегнало в специални норми на уредбата, касаеща тази материя. В рамките на административните правоотношения, които възникват в производството по издаване на оспорения административен акт, е без значение обстоятелството, че ДФЗ и МЗХ са самостоятелни юридически лица. В случая издаването на уведомителното писмо от изпълнителния директор на ДФЗ не означава, че съдът трябва, при преценката на законосъобразността на административния акт, да изключи от контролната си

дейност процесуални действия на ОСЗ и МЗХ, съставляващи част от процедурата по издаване на акта. Действията по приемането на заявленията от местните ОСЗ и очертаването на земеделските парцели, както и създаването на т.нар „допустим слой“ от МЗХ и действията по преценка относно съответствието на заявените БЗС и допустимия слой са процесуални действия, което подлежат на контрол от съда в съдебното производство по оспорване на уведомителните писма.

Настоящият състав поддържа становището си, че ответникът не е длъжен да се съобрази с допустимия слой, определен от МЗХ. Съгласно чл. 28 пар.2 от регламент № 1122/2009 /ЕО/ на Комисията от 30.11.2009г., с който е отменен регламент № 726/2004г., данните за наличието на нередности, получени в резултат от провеждането на кръстосани проверки, могат да бъдат следвани от всякаква друга подходяща административна процедура и, ако това е целесъобразно, от проверка на място. Ако при тази проверка на място се констатира, че площите се обработват в съответствие с изискванията за това, именно резултатите от проверката на място, а не от допустимия слой биха били относими при оторизиране на съответното финансово подпомагане. Данните от ЦОФК са само едно от възможните доказателства, с които ответникът следва да се съобрази при оторизиране на финансовото подпомагане. Съгласно чл. 34, параграф 6 от Регламент 1122/2009, допустимостта на земеделските парцели се проверява с всички подходящи средства. Когато е необходимо, за тази цел се изискват допълнителни доказателства.

Ответникът обаче не е длъжен да извършва проверка на място за всеки заявен БЗС, предвид чл.30 от регламент № 1122/2009. Съгласно чл.35, , когато държава-членка използва възможността да извършва проверки на място чрез дистанционно проучване, предвидена в член 33, параграф 2, тя: а) извършва фотоинтерпретация на сателитни снимки или заснемане от въздух на всички земеделски парцели по заявленията, които трябва да бъдат проверени, с оглед установяване на почвеното покритие и измерване на площта; б) извършва физически проверки на полето на всички земеделски парцели, за които фотоинтерпретацията не дава възможност да се провери точността на декларацията, удовлетворяваща компетентните органи.

В конкретния случай МЗХ е извършило фотоинтерпретация на заснетите изображения за релевантната за спора кампания. Фотоинтерпретацията е дала възможност да се проверяват заявените БЗС. Поради това нито МЗХ, нито ответникът е бил длъжен да извърши физическа проверка на процесните БЗС на място.

От друга страна, материално-правните предпоставки за получаване на финансово подпомагане по схемите и мерките за директни плащания са следните: бенефициентът да е земеделски производител, да ползва земеделски площи в определен размер, земеделските площи да са допустими за подпомагане, да поддържа земеделските площи в добро земеделско и екологично състояние – чл. 39 - 43 от Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/. Не се спори, че жалбоподателят е земеделски стопанин, който стопанисва земеделска площ, включена в системата за идентификация на земеделските парцели и в този смисъл

отговаря на изискванията на чл. 41 ЗПЗП.

Разпоредбата на чл. 9 във връзка с чл. 8 от Наредба № 5 от 2010г. определя кои площи са допустими за подпомагане и съответно кои площи са използвани, съответно са в добро земеделско състояние. Съобразно чл. 9 ал. 3 т. 3 от Наредба № 5 от 2010г. използването на земята като постоянно пасище за паша на животните или косене независимо дали коситбата се извършва за добиване на сенаж или сено или като метод за опазване на заобикалящата среда се счита за извършване на земеделска дейност и определя земята като допустима за подпомагане.

В чл. 15 и 16 от Наредба № 5 от 2010г. са посочени критериите за допустимост и недопустимост за подпомагане на площите – пасища, мери и ливади. Допустими за подпомагане са постоянни пасища, които се използват за паша на животните или косене, независимо дали коситбата се извършва за добиване на сенаж или сено, или като метод за опазване на околната среда, или за борба с плевелите, когато отговарят на специфичните условия посочени в чл.16, ал.1, т.1-3 и чл. 17.

Съдът е дал конкретни указания на жалбоподателя относно доказателствената му тежест. Жалбоподателят не е представил никакви доказателства, че за периода на кампания 2011 и съответния селскостопански сезон е стопанисвал и поддържал в добро земеделско състояние заявените БЗС в съответствие с посочените по-горе разпоредби. При липса на такива доказателства и при указаната доказателствена тежест, съдът следва да приеме, че две от материално-правните предпоставки за получаване на финансово подпомагане не са се осъществили, а именно земеделските площи не са допустими за подпомагане и не се поддържат в добро земеделско състояние.

Тези изводи не се опровергават от заключението на вещото лице М.. То съдържа нейни разсъждения, че по отношение на част от заявените БЗС разшифровката може да бъде и различна, но тези разсъждения не са подкрепени с конкретни цифрови данни от цифровата ортофотокарта. Те почиват само на нейния извод, че визуално са налице и други площи със сходни характеристики на тези, попадащи в допустимия слой. Както бе посочено във фактическата част, този извод би могъл да бъде споделен и без специални знания по отношение евентуално на БЗС , отразен на снимката на л. 482. Той обаче не е верен по отношение на снимката на л. 484. Като цяло, изводите на в.л. М. не почиват на конкретни данни и не са от естество да оборят констатациите при определяне на допустимия слой.

По изложените съображения жалбата е неоснователна и следва да бъде отхвърлена. На основание чл. 143, ал.4 АПК жалбоподателят следва да заплати на ответника юрисконсултско възнаграждение в размер на 150 лв.

Воден от горното Административен съд София-град

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Й. Г. Е. от [населено място], [улица] против уведомително писмо изх. № 02-010-6500/9920 от 29.06.2012г. на Изпълнителния директор на ДФ „Земеделие” – Разплащателна агенция.

ОСЪЖДА Й. Г. Е. да заплати на **ДФЗ** съдебни разноси в размер на **350 лв.**

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14 дневен срок от връчване на преписи на страните.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: