

# РЕШЕНИЕ

№ 5736

гр. София, 30.08.2013 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 35 състав,**  
в публично заседание на 04.04.2013 г. в следния състав:

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Миглена Недева**

при участието на секретаря Даниела Иванова, като разгледа дело номер **7034** по описа за **2012** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – чл.178 от Административно – процесуалния кодекс /АПК/, във връзка със Закона за подпомагане на земеделските производители и чл.31, ал.1 от Наредба № 29 от 11.08.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка "Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия" от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. на министъра на земеделието и храните.

Образувано е по жалба на [фирма], [населено място] срещу Заповед № 01 – РД / 3589 от 01.12.2010 г. на Изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие”, с която е отказано да бъде финансирано заявление за подпомагане ид. № 11/312/00368 на жалбоподателя по подаден проект за изграждане на къща за гости, намираща се в местността С. поляна, УПИ I – 65, [населено място].

Жалбоподателят, чрез процесуалния си представител твърди незаконосъобразност на издадената заповед и моли за нейната отмяна, като сочи липсата на фактически и правни мотиви на същата, липса на основания за отказ за финансиране. Твърди и че по закон няма пречка да бъде одобрен проекта му и като не е направил това административният орган е издал оспорената заповед в противоречие с материалния закон.

Ответникът, чрез процесуалния си представител, оспорва жалбатаи моли да бъде отхвърлена като неоснователна.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена, не изпраща представител и не

изразява становище по жалбата.

Жалбата е ПРОЦЕСУАЛНО ДОПУСТИМА.

Подадена е срещу акт, подлежащ на съдебен контрол пред настоящия съд, от заинтересовано лице и в срок.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА.

Административен съд София – град, II а.о., 35 състав, като обсъди и прецени доказателствата по делото и извърши на основание чл.168 от АПК служебна проверка относно законосъобразността на оспорения административен акт по всички основания, посочени в чл.146 от АПК, приема за установено от ФАКТИЧЕСКА и ПРАВНА СТРАНА следното:

Съгласно чл.11а от Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/, Държавният фонд „Земеделие“ е акредитиран за единствена разплащателна агенция за Република Б. за прилагане на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз /ОСП на ЕС/.

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, включително интервенция на пазарите на земеделски продукти, по правилата на законодателството на Европейския съюз. Акредитацията, според § 1, т. 15 от ДР на ЗПЗП 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". За изпълнение на своите функции разплащателната агенция следва да поддържа и използва Интегрираната система за администриране и контрол /ИСАК/, на основание Регламент /ЕО/ № 796/2004 г. на Комисията и чл. 30 и сл. от ЗПЗП, която е комплексна автоматизирана система за регистрация на заявленията за подпомагане по съответните схеми и мерки и за извършване на административни проверки и контрол по заявленията.

Република Б., като член на ЕС, е въвела във вътрешното си законодателство изискванията на директивите и регламентите на ЕС относно ОСП на съюза и относно схемите и правилата за единно плащане посредством 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 от 22.08.2006 г./, Наредба № 29 от 1.08.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия” по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013г. / Наредба № 29 от 1.08.2008 г./ и др.

Пряко приложение имат и нормите на Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 г. на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони и Регламент (ЕО) № 1998/2006 г. на Комисията от 15 декември 2006 г. относно прилагането на членове 87 и 88 от Договора за създаване на Европейската общност по отношение на минималната помощ (ОВ, L 379 от 28.12.2006).

По силата на чл.15 от Регламент (ЕО) №1698/ 2005 г. на Съвета, Европейският фонд

за развитие на селските райони (ЕФРСР) осъществява заложените в чл.4 цели, чрез Програми за развитие на селските райони на държавите-членки за периода 2007г.-2013г., които подлежат на одобрение от Европейската Комисия – чл.18, т.4 от регламента.

На това основание Министерски съвет приема Програма за развитие на селските райони за периода 2007г.-2013г. Като част от Програмата са предвидените мерки за подпомагане на селските райони, сред които е и мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия”. Тази програма е приета с Решение на Европейската Комисия от 19.02.2008г. и от този момент е правно задължение за Б. като държава-членка.

Предмет на оспорената заповед е отказ за финансиране на заявление за подпомагане по мярка „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия” от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.

Съгласно чл. 20а Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/ „Изпълнителният директор на фонда е Изпълнителен директор и на Разплащателната агенция /РА/, който организира и ръководи дейността и я представлява”, а съгласно чл.31, ал.1 от Наредба № 29 от 1.08.2008 г. „Изпълнителният директор на РА се произнася със заповед за одобрение или отхвърляне на заявлението за подпомагане”.

Предвид горното, следва да се приеме, че спорваната заповед е издадена от компетентния за това орган, в рамките на предвидените му със закон правомощия и въз основа на изрична заповед за заместване, в предписаната от закона форма на писмена заповед.

Страните не спорят, че в съответствие с чл.25 от Наредба № 29 / 2008 г. започването и приключването на приема на заявления за подпомагане е било определено със заповед на изпълнителния директор на РА. З., който отговаря на изискванията на чл. 13 от Наредбата, съгласно чл. 26 от нея е подал в областната разплащателна агенция (ОРА) на РА по място на извършване на инвестицията заявление за подпомагане по образец приложение № 5 за дейности, които ще бъдат осъществени в селски район съгласно приложение № 2 към чл.13, ал.1, т.2 и е приложил документите, указани в същото приложение. Същите са отговаряли на общите изисквания на чл. 24 от Наредбата. Областната разплащателна агенция е извършила преглед на документите в присъствието на кандидата и не е констатирала нередовности. Заявлението за подпомагане е получило уникален идентификационен номер с отбелязани дата, час и минута. Разплащателна агенция е извършила административна проверка по реда на чл. 27 от Наредбата, като е изисквала и допълнителни документи. Извършена е и проверка на място, след изменението на чл.27, ал.1 т. 3 от наредбата /И.. - ДВ, бр. 37 от 2010 г., в сила от 18.05.2010 г./ Констатирано е съответствие с изискванията по чл. 14-17 от Наредбата, но крайният резултат от извършените проверки е отрицателен по отношение несъответствието на заявлението с критериите за допустимост. Проектът не е оценяван по критериите за оценка, посочени в приложение № 6 вр. чл. 27, ал.3, т.2 и не е разглеждан от експертна комисия по чл.28 от Наредбата. Всички стъпки са съобразени с въведената Интегрирана система за администриране и контрол.

Предвид горното, съдът приема, че и предвидената административна процедура до момента на издаване на процесната заповед е била спазена, като не се установяват съществени нарушения на административнопроизводствените правила.

Заповедта обаче е издадена в нарушение на материалния закон.

С оспорената Заповед № 01 – РД / 3589 от 01.12.2010 г. на Изпълнителния директор

на Държавен фонд „Земеделие”, с която е отказано да бъде финансирано заявление за подпомагане ид. № 11/312/00368 на жалбоподателя по подаден проект за изграждане на къща за гости, намираща се в местността С. поляна, УПИ I – 65, [населено място].

В заповедта в табличен вид в графа, наречена „фактически основания / мотиви” са посочени следните факти: във [фирма], [фирма] и [фирма] като съдружници участват С. И. Т., М. В. Ж. – А. и В. М. Ж., като тези лица са свързани и в множество други дружества; проектите са изготвени от един и същи архитект; трите проекта са в местността С. поляна в три съседни имота, както и че общата сума на проектите на трите посочени дружества е в размер на 1 707 218,01 лв. и надхвърля допустимия минимум по мярката.

На практика горното изброяване на факти представлява единствено излагане на фактически обстоятелства, без каквито и да е мотиви защо се отказва подпомагане на заявлението.

В същото време, в титулната част на заповедта са изброени единствено нормативни разпоредби, като основания за издаването ѝ - чл.20а от ЗПЗП, чл.31, ал.1 и чл.7, ал.2 от Наредба № 29 / 2008 г., във връзка с чл.5, ал.3 от Регламент /ЕО/ № 1975 / 2006 г., без да се цитира тяхното съдържание, без да се пояснява коя от посочените в тях хипотези приема, че е налице в случая и без по никакъв начин административният орган да обсъжда дали и защо смята, че изброените от него в табличен вид факти съответстват и покриват фактическия състав на хипотеза, визирана в посочените разпоредби. В текста на чл.7, ал.2 от Наредба № 29 от 2008 г. има две такива „функционална несамостоятелност” и/или „изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта”, но административният орган посочвайки като основание само номера на разпоредбата, изобщо не е уточнил коя от тях има предвид.

Недопустимо е мотивите и фактическите основания на акта да се създават от съда и да се търсят в съдебната фаза на производството по оспорване на заповедта. За да има мотиви актът, административният орган е следвало да посочи не само конкретна правна норма, но и конкретните фактически обстоятелства и дали и как същите съответстват и изпълняват конкретна хипотеза на тази норма.

Практически фактите, изроени в графата „фактически основания / мотиви” в заповедта изобщо не могат да се приемат за мотиви на последната, доколкото изобщо не е ясно как те съответстват на условията на посочената правна норма и съответно коя от изброените в нея хипотези има предвид административният орган. В самата заповед административният орган не е разграничил на кое от двете основания - „изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта” или „функционална несамостоятелност” или и на двете, почива неговият отказ. Такива мотиви липсват, което препятства съда да извърши контрол за законосъобразност и е самостоятелно основание за отмяна на заповедта.

По изложените съображения следва да се приеме, че оспорената заповед не съдържа никакви мотиви, което е достатъчно основание за отмяната ѝ по чл. 59, ал.1 от АПК, във връзка с чл.146, т.4 от АПК, като противоречаща на закона.

Макар да не е възможно в съдебната фаза на процедурата да се създават мотиви на акта, съдът е изследвал възможността за изпълнение на условията на посочените в заповедта правни норми, като установява, че и те не са налице.

Съгласно чл.7, ал.2 от Наредба № 29 от 2008 г. ”финансова помощ не се предоставя на

кандидати/ползватели на помощта, за които бъде установена функционална несамостоятелност и/или изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта, с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката”. Вярно е, че към датата на подаване на заявлението разпоредбата на чл.7, ал.2 от Наредба № 29 от 2008 г. не е била в сила. Текстът на чл.7, ал.2 от Наредбата е нов - ДВ, бр. 37 от 2010 г., в сила от 18.05.2010 г., т.е. въведен и след подаване на заявлението. В същото време, релевантният момент за приложимият нормативен ред е този, към датата на издаване на оспорения административен акт / 01.12.2010 г./, тъй като тя вече е действащо право и се прилага спрямо всички заявления, включително одобрени такива. Формулировката е „финансова помощ не се предоставя на кандидати/ползватели на помощта”. Това е така и доколкото не е налице разпоредба, която изрично да посочва, че подадените преди въвеждането ѝ заявления се разглеждат по стария ред или че тя не важи за тях.

Изследвайки разпоредбата на чл.7, ал.2 от Наредба № 29 от 2008 г. се очертава фактическият състав, който следва да е изпълнен по отношение на даден проект, за да е налице основание да не бъде предоставена финансова помощ по него, изискващ кумулативно наличие на три условия:

1. Наличие на „функционална несамостоятелност” и/или „изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта”;
2. Горното да е с цел осъществяване на предимство;
3. Това да е в противоречие с целите на мярката.

По смисъла на §1, т. **Error! Hyperlink reference not valid.** 30 от ДР на Наредба № 29 "изкуствено създадени условия" е „всяко установено условие по смисъла на чл. 5, т. 3 от Регламент (ЕО) № 1975/2006 на Комисията от 7 декември 2006 г. относно определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони (ОВ, L 368 от 23.12.2006)”. Т.е. разпоредбата препраща директно към текста на Регламента. От своя страна в чл.5, т.3 от Регламент / ЕО/ 1975/2006 е записано, че „ без да се засягат специфичните разпоредби, за бенефициери, за които бъде установено, че изкуствено са създали условията, необходими за получаване на плащане с оглед получаване на предимство в противоречие с целите на схемата за подпомагане, не се извършва плащане”, следователно и тази разпоредба не дава никаква легална дефиниция на това що е „изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта”

При тази нормативна уредба, следва да се приеме, че понятието „изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта” е бланкетно и следва да се тълкува за всеки отделен случай.

Затова от още по-голямо значение е, за да откаже плащане, административният орган да се мотивира подробно във фактическата част на мотивите, както в какво се състои изкуственото създаване на предпоставки, съответно на функционална несамостоятелност, така и защо приема, че те са в противоречие с целите на мярката.

Липсата на подобна мотивировка препятства напълно извършването на проверка относно законосъобразността на заповедта.

В тази връзка видно от самата оспорена заповед административният орган не е разграничил на кое от двете основания - изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта” или „функционална несамостоятелност” или

и двете, почива неговият отказ.

Нещо повече в оспорената заповед е посочено само правното основание, от което евентуално се извличат тези критерии, но не е посочено, че отказа е въз основа на тях. Посочената свързаност не е от основаията по чл. 7 ал. 2 от Наредба № 29, както и посоченото в последната клетка на оспорената заповед не е от тези основания.

Освен това в отчет за съответствие е посочено, че проектът съответства на критериите за допустимост. Разграничение между двете основания - изкуствено създаване на условия, необходими за получаване на помощта” или „функционална несамостоятелност” или и двете в оспорената заповед липсва. Такова разграничение е направено само и единствено в контролен лист по кандидатстване по мярка 312, където в забележка е посочено, че се касае за изкуствено създадени условия, което обаче не е част от крайния акт, а е само част от производството по проверка на допустимостта на искането. В работен лист за проверка за наличие на изкуствено създадени условия и/или наличие на функционална несамостоятелност, като по този лист за проекта е установена функционална несамостоятелност на кандидата по секция 1 от работния лист. По секция 2 от работния лист са установени изкуствено създадени условия за получаване на подкрепа в противоречие с целите на мярката, както и по секция 3 са установени изкуствено създадени условия и/или функционална несамостоятелност, което е прехвърлено в контролен лист КЛ 2. Отново обаче не са изложени мотиви в подкрепа на това защо е прието наличието на изкуствено създадени условия и/или функционална несамостоятелност. Видно в тази връзка е налице и противоречие между констатациите по работния лист, където е прието наличието и на двете предпоставки, а в Контролен лист за съответствие с критериите за допустимост и данни от работен лист към контролен лист КЛ2 е прието само наличието на изкуствено създадени условия в забележка накрая.

Такова разграничение и мотиви липсват и в оспорената заповед, която пък дори не посочва нито едно от двете основания, което от своя страна препятства съда да извърши контрол за законосъобразност и е самостоятелно основание за отмяна на заповедта. Видно от оспорената заповед в нея е налице само изброяване на факти, които са навели на съмнение за наличието на създаване на изкуствени условия, но в нея не са посочени конкретни мотиви и основания защо административния орган приема наличието на изкуствено създадени условия или функционална несамостоятелност, както и не е посочено кое обстоятелство кой критерии за отказ обосновава.

Въз основа на горното, съдът приема, че оспорената заповед не е мотивирана, тъй като в нея са изложени само фактическите констатации по направената проверка за допустимост, но не са изложени никакви мотиви защо органът е приел наличието на функционална несамостоятелност или изкуствено създадени условия, като дори не е посочено коя от двете предпоставки по чл. 7 ал. 2 от Наредба № 29 – изкуствено създадени условия или функционална несамостоятелност, е основание за постановения отказ. А и изложените факти в заповедта противоречат изцяло на посоченото правно основание и по никакъв начин не го мотивират.

Както бе посочено по-горе, липсата на мотиви самостоятелно основание за отмяна на акта по чл. 59, ал.1 от АПК, във връзка с чл.146, т.4 от АПК като неъществваща на материалния закон.

Въпреки това, и за пълнота на изложението следва да се добави, че създаването на три отделни къщи за гости в три отделни имота (УПИ I – 94, УПИ I – 97 и УПИ I - 65),

намиращи се в една местност само по себе си не означава задължително, че е налице „изкуствено създаване на условия” по смисъла на чл. 5, т. 3 от Регламента.

Не представляват такова само по себе си и обстоятелството, че архитектурните проекти са работени от един и същ архитект.

Посочената евентуална свързаност на лицата може да е обстоятелство, което да наведе на основателно съмнение, което обаче следва да бъде доказано и обосновано, за да мотивира отказа.

Относно втората хипотеза в първия елемент от състава е налице легална дефиниция.

Съгласно §1, т.**Error! Hyperlink reference not valid.** 31 от ДР "Функционална несамостоятелност" е изкуствено разделяне на производствените и технологичните процеси в различни проекти или установяване ползване на обща инфраструктура, финансирана от ПРСР, с цел осъществяване на предимство в противоречие с целите на мярката по ПРСР.

Липсват обаче данни по преписката административният орган изобщо да е изследвал обстоятелството налице ли е изкуствено разделяне на производствените и технологичните процеси в различни проекти или установяване ползване на обща инфраструктура, финансирана от ПРСР.

Напротив, трите проекта са за три различни обекта, всеки от които може да функционира самостоятелно. Земята, върху която ще бъдат разположени къщите, е собствена на трите отделни дружества, а и вече е закупена от тях, поради което не представлява обща инфраструктура, финансирана по ПРСР, тъй като не се финансират вече извършени разходи.

Не е мотивирана от административният орган и не е доказана цел за осъществяване на предимство, което е второто задължително условия, съгласно чл.7, ал.2 от Наредба № 29 от 2008 г.

Не се сочи и не се открива и третият елемент – несъответствие с целите на мярката.

В случая целите на мярка 312 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия”, съгласно чл. 2 от Наредба № 29 / 2008 г. са:

1. насърчаване на растежа и създаване на нови работни места в микропредприятия за неземеделски дейности в селските райони;
2. насърчаване на предприемачеството в селските райони;
3. насърчаване развитието на интегриран туризъм в селските райони.

Три къщи за гости биха създали повече места за пребиваване в района, както и места за почивка, биха създали и повече работни места, отколкото една. Възможността за създаване на три къщи за гости в един селски планински район насърчава предприемачеството в него по-добре отколкото възможността за създаване на една къща. Следва да се прецени дали в конкретния случай разделянето би създавало по – благоприятни условия за района във връзка с целите или съответно разделянето е механично и няма да допринесе за осъществяването на целите на мярката.

С оглед на изложените мотиви, след извършване на служебна на основание чл.168 от АПК проверка за законосъобразността на оспорвания акт по всички основания на чл.146 от АПК, съдът приема, че оспорената заповед е издадена от компетентен орган, в предписаната от закона форма, но в нарушение на чл.59, ал.1 от АПК, поради което заповедта следва да бъде отменена на основание по чл.146, т.4 от АПК.

Преписката следва да бъде върната за ново произнасяне на административния орган. Произнасяне от страна на съда по същество е невъзможно, предвид естеството на акта и тъй като не са осъществени всички необходими административно-производствените

действия - проектът не е оценяван по критериите за оценка, посочени в приложение № 6 вр. чл. 27, ал.3, т.2 и не е разглеждан от експертна комисия по чл.28 от Наредбата. Доколкото административната процедура не е завършила, съдът не може да дава указания по съдържанието на акта. При новото произнасяне административният орган следва да има предвид даденото по-горе тълкуване на приложимите правни норми. Водим от горното и на основание чл.172, ал.2, чл.173, ал.2 от АПК, Административен съд София – град, II а.о., 35 състав,

### **Р Е Ш И :**

**ОТМЕНЯ** по жалба на [фирма], [населено място] № 01 – РД / 3589 от 01.12.2010 г. на Изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие”.

**ВРЪЩА** преписката на административния орган за произнасяне, при спазване дадените от съда указания по тълкуване и прилагане на закона.

Решението подлежи на касационно обжалване в 14-дневен срок от деня на съобщаването му чрез настоящия съд пред Върховен административен съд.

Препис от решението, на основание чл.138 от АПК, да се изпрати на страните.

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ:**