

# РЕШЕНИЕ

№ 5511

гр. София, 15.10.2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 10 състав**, в публично заседание на 23.09.2020 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Камелия Стоянова**

при участието на секретаря Дора Тинчева, като разгледа дело номер **4279** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК. Образувано е по жалба от Р. В. В. срещу акт за установяване на публично държавно вземане № РД05-46/02.04.2020 г., издаден от министъра на земеделието, храните и горите.

В жалбата се поддържа, че актът е постановен в противоречие с материалноправни норми - отменително основание по чл. 146, т. 4 от АПК. Иска се отмяната на акта за установяване на публично държавно вземане. Претендират се разноски.

Ответникът – министърът на земеделието, храните и горите изразява становище за неоснователност на жалбата, административният акт е законосъобразен, издаден в съответствие с материалния закон, при спазване на административно производствените правила за издаването му и в съответствие с целта на закона. Претендира се юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като обсъди становищата на страните и доказателствата по делото и направи проверка, на основание чл. 168, ал. 1 от АПК, на законосъобразността на оспорения административен акт и на посоченото в жалбата основание по чл. 146, т. 4 от АПК, приема за установени следните обстоятелства по делото.

На 14 юли 2007 г. между Националното управление по горите и Р. В. В. е сключен договор за замяна на недвижим имот, по силата на който началникът на Националното управление по горите прехвърля на Р. В. В. правото на солственост върху площ от

3000 декара гори и земи от държавния горски фонд, представляващи имот с номер 006269 в землището на [населено място], представляващ частна държавна собственост, а в замяна Р. В. В. прехвърля на държавата в лицето на началника на Националното управление по горите правото на собственост върху площ от 17 000 декара частни земи и гори от горския фонд. Съгласно т. 3 от договора стойността на имота, находящ се в държавния горски фонд е 77 333, 36 лв., а съгласно т. 4 от договора стойността на имота, собственост на Р. В. В. е 79 146, 66 лв. Съгласно т. 5 от договора държавният имот е с по-ниска стойност и на основание чл. 15б, ал. 6 от Закона за горите, държавата не дължи заплащане на разликата между двата имота. С решение на Европейската комисия С (2014) 6207 от 05.09.2-14 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/С) и № SA.26217 (2011/С), (решението на Европейската комисия) е прието, че при извършени в посочения в решението период замени на горски имоти, оценени по Наредбата за определяне на базисни цени, цени за изключените площи и учредяване на право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд (отм.), държавата е предоставила предимство под формата на държавни ресурси на частните субекти в нарушение на чл. 108, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз. За да се приеме наличие на помощ в сделките по замяна, по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в посоченото решение на Европейската комисия са поставени изисквания за установяване на кумулативни условия, които трябва да са налице при всяка сделка, като е създадена формула за определяне на размера на помощта, която следва да бъде възстановена, а именно за мярката трябва да е отговорна държавата и тя да е финансирана с държавни ресурси, тя трябва да предоставя предимство на нейния бенефициер, това предимство трябва да е избирателно, мярката трябва да нарушава или да застрашава да наруши конкуренцията и може да засегне търговията между държавите членки, които обуславят прилагане на правилата за държавна помощ.

В съображения 147 и 173 на решението на Европейската комисия се обосновава формула, с която се определя дали частната страна е получила и в какъв размер икономическо предимство в резултат на сделката за замяна, която отчита както административните цени, използвани при първоначалната сделка, така и реалните пазарни цени към същата дата, каквито по силата на решението на Европейската комисия и по възлагане от Българската държава са били изготвени от независим лицензиращ оценител [фирма] за всяка замяна. С акта за установяване на публично държавно вземане, административният орган е приел, че тези фактически и правни основания за определяне на наличие на държавна помощ и нейният размер са налице при замяната на горски имоти, извършена с договор за замяна на недвижим имот № 382/24.07.2007 г., сключен между Р. В. В. и Националното управление по горите. По силата на този договор Р. В. В. е заменил собствен имот с площ от 17 000 декара, находящ се в землището на [населено място], [община], оценен по наредбата на 79 146, 66 лв. срещу държавен имот с площ от 3000 декара, находящ се в землището на [населено място], [община], оценен по наредбата на 77 333, 36 лв. Пазарната оценка на частния имот е определена в размер на 8 829, 46 лв., а на държавния имот 8 412, 60 лв., съгласно оценка, изготвена от [фирма]. По този начин е установено, че с извършване на тази замяна, лицето е получило икономическо предимство, представляващо неправомерна държавна помощ, която подлежи на възстановяване в размер на 1396 лв., като върху тази сума е начислена лихва от датата на предоставяне

на помощта на бенефициера – 24.07.2007 г. до 02.04.2020 г., която е в размер на 960, 99 лв. С писмо, изх. № 94-2361/20.11.2019 г. за откриване на производство по издаване на акт за установяване на публично държавно вземане на Р. В. В. е дадена възможност в 14-дневен срок от получаването му да представи доказателства, възражения и обяснения, но писмото е било върнато като непотърсено.

От страна на лицето е било подадено възражение, съдържащо изводи за недопустимост на производството поради нарушаване на т. 128 от решението на Европейската комисия, а именно, че това решение се отнася само до тези бенефициери на оспорваните сделки за замяна, които представляват предприятия по смисъла на чл. 107, §1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, а по т. 127 от решението за предприятия се считат само бенефициери, които са извършвали стопанска дейност със земята, като за всички останали бенефициери се счита, че няма наличие на държавна помощ при сделките за замяна. Прави се и възражението, че съгласно чл. 154 от решението, в случай, че бенефициер, който е предприятие и същевременно е получил предимство, което не надвишава праговете, посочени в регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18.12.2013 г. относно прилагане на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis (200 000 евро), това предимство не се счита за държавна помощ. Посочва се, че производството е започнало в нарушение на т. 171 от решението на Европейската комисия в съображение на което се задължават българските органи да изключат тези физически и юридически лица, които не са предприятия, както и тези лица, които са получили предимство под прага от 200 000 евро. Административният орган е съобразил обстоятелството, че след извършена справка в търговския регистър е установено, че лицето е регистрирано като ЕТ „Р. В. В.“ с ЕИК[ЕИК], което извършва икономическа дейност в съответствие с извършената регистрация. С обжалвания акт за Р. В. В. е установено публично държавно вземане, представляващо несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, подлежаща на възстановяване в размер на 1396 лв. главница и 960, 99 лв. лихва, или общо в размер на 2356, 99 лв. Като доказателство по спора в хода на съдебното производство е представена и справка от имотния регистър при Агенцията по вписванията, от която се установява, че на 05.09.2008 г. Р. В. В. е продал на [фирма] получения при замяната държавен имот в [населено място]. Установява се също така обстоятелството, че при учредяването на посоченото търговско дружество, съдружник в същото е Р. В. В.. От представената справка от имотния регистър се установява също така, че за посочения период Р. В. В. извършва системно разпореждания с недвижими имоти.

При така установената фактическа обстановка съдът прави следните правни изводи: Жалбата е подадена в преклузивния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, подадена е от надлежна страна по чл. 147, ал. 1 от АПК, срещу подлежащ на оспорване административен акт и е допустима.

По същество, същата е основателна, обжалваната заповед е издадена в несъответствие с материалния закон.

Предмет на съдебен контрол за законосъобразност е акт за установяване на публично държавно вземане № РД05-46/02.04.2020 г., издаден от министъра на земеделието, храните и горите. С обжалвания акт за Р. В. В. е установено публично държавно вземане, представляващо несъвместима с вътрешния пазар държавна помощ, подлежаща на възстановяване в размер на 1396 лв. главница и 960, 99 лв. лихва, или общо в размер на 2356, 99 лв. С решение на Европейската комисия С (2014) 6207 от

05.09.2-14 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/C) и № SA.26217 (2011/C) е прието, че при извършени в посочения в решението период замени на горски имоти, оценени по Наредбата за определяне на базисни цени, цени за изключените площи и учредяване на право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд (отм.), държавата е предоставила предимство под формата на държавни ресурси на частните субекти в нарушение на чл. 108, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз. За да се приеме наличие на помощ в сделките по замяна, по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в посоченото решение на Европейската комисия са поставени изисквания за установяване на кумулативни условия, които трябва да са налице при всяка сделка, като е създадена формула за определяне на размера на помощта, която следва да бъде възстановена, а именно за мярката трябва да е отговорна държавата и тя да е финансирана с държавни ресурси, тя трябва да предоставя предимство на нейния бенефициер, това предимство трябва да е избирателно, мярката трябва да нарушава или да застрашава да наруши конкуренцията и може да засегне търговията между държавите членки, които обуславят прилагане на правилата за държавна помощ. В съображения 147 и 173 на решението на Европейската комисия се обосновава формула, с която се определя дали частната страна е получила и в какъв размер икономическо предимство в резултат на сделката за замяна, която отчита както административните цени, използвани при първоначалната сделка, така и реалните пазарни цени към същата дата, каквито по силата на решението на Европейската комисия и по възлагане от Българската държава са били изготвени от независим лицензиращ оценител [фирма] за всяка замяна.

С акта за установяване на публично държавно вземане, административният орган е приел, че тези фактически и правни основания за определяне на наличие на държавна помощ и нейният размер са налице при замяната на горски имоти, извършена с договор за замяна на недвижим имот № 382/24.07.2007 г., сключен между Р. В. В. и Националното управление на горите. Актът за установяване се основава на решение на Комисията от 05.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN – ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/C) (ex CP 176/B/08) приведена в действие от Република България при замените на горска земя. Съгласно чл. 1 от това решение, държавната помощ, отпусната на предприятия при сделките за замяна на горска земя държавна собственост срещу горска земя частна собственост в периода 1 януари 2007 г. – 27 януари 2009 г., неправомерно приведена в действие от Република България в нарушение на чл. 108, параграф 3 от Договора, е несъвместима с вътрешния пазар. Съгласно т. 123 от посоченото решение, относно наличието на помощ, съгласно чл. 107, параграф 1 от Договора, всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да е форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията, чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с общия пазар. Съгласно т. 124 от посоченото решение, поради това, за да бъде определена като помощ по смисъла на чл. 107, параграф 1, мярката трябва да отговаря на следните кумулативни условия – 1) за мярката трябва да е отговорна държавата и тя да е финансирана с държавни ресурси, 2) тя трябва да предоставя предимство на нейния бенефициер, 3) това предимство трябва да бъде избирателно и 4) мярката трябва да нарушава или застрашава да наруши конкуренцията и може да засегне търговията между държавите

членки. Квалифицирането като помощ изисква всички условия по член 107, параграф 1 Договора за функционирането на Европейския съюз да бъдат изпълнени. Съответно, първо, трябва да е налице намеса на държавата или чрез ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да може да засегне търговията между държавите членки. Трето, тя трябва да предоставя селективно предимство на ползващия се от нея. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (решение от 13 декември 2018 г., А./Комисия, Т-284/15, т. 59). Според постоянната съдебна практика само предимствата, предоставени пряко или непряко чрез държавни ресурси или представляващи допълнителна тежест за държавата, следва да се считат за помощи по смисъла на член 107, параграф 1 Договора за функционирането на Европейския съюз. Всъщност от самия текст на тази разпоредба и от установените в член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз процесуални правила следва, че предимствата, предоставяни по друг начин, а не чрез ресурси на държавата, не попадат в приложното поле на въпросните разпоредби (в този смисъл решения от 17 март 1993 г., S. N., C-72/91 и C-73/91, т. 19, от 1 декември 1998 г., E., C-200/97, т. 35 и от 13 март 2001 г., P., C-379/98, т. 58). Най-напред, що се отнася до условията, които трябва да са изпълнени, за да може определена намеса да бъде квалифицирана като държавна помощ в съответствие с цитираната съдебна практика в точка 58 по-горе, трябва да се констатира, че жалбоподателят не оспорва нито селективния характер на първата мярка, нито годността ѝ да засегне търговията между държавите членки. Всъщност, тази съдебна инстанция съобразява обстоятелството, че не това са спорните въпроси между страните, а първият спорен въпрос между страните е този, посочен в т. 125 от посоченото решение, а именно обстоятелството, че следва да бъде разгледан въпросът дали бенефициерът по сделката за замяна – жалбоподател в това съдебно производство е предприятие по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора, като това е необходимо, тъй като съгласно формулировката на тази разпоредба правилата за държавни помощи се прилагат само когато бенефициерът е предприятие. Съдът съобразява и обстоятелството, че това е и едно от възраженията, направени от получателя на помощта в рамките на административното производство, а и едно от оплакванията, съдържащи се в жалбата, по която е образувано това съдебно производство.

При съобразяване на събраните по делото доказателства, тази съдебна инстанция определя като законосъобразен извода на административния орган, че жалбоподателят в това съдебно производство е предприятие по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора. Следва да се съобрази обстоятелството, че самият текст на чл. 107, параграф 1 от Договора не дава дефиниция на понятието за предприятие, поради което и съдържанието на това понятие е дефинирано в поредица от решения на Съда на Европейския съюз. Несъмнено е също така обстоятелството, че дефиницията, или разбирането на предприятие не кореспондира с разбирането на това понятие по смисъла на националното право. Като общо правило, всяко едно лице, може да бъде определено като субект на правото на конкуренцията. В тази връзка разбирането на Съда на Европейския съюз по отношение на определянето на едно лице като предприятие по-скоро би могло да бъде описано като функционално, отколкото като институционално. Предприятието следва да бъде определено на базата на

неговата икономическа активност, а не при съобразяване на неговата правно-организационна форма. По този начин е напълно ясно, че дори едно физическо лице може да бъде определено като предприятие, доколкото е ангажирано в извършването на икономическа дейност. По този начин в своето заключение по делото C-265/01 AOK-B. and Others, генералният адвокат посочва, че разбирането на Съда на Европейския съюз дали дадено лице е предприятие по смисъла на правилата за конкуренцията се определя от вида на извършваната икономическа дейност, а не от правно-организационната форма на лицето. Съобразява се, несъмнено и обстоятелството, че понятието за предприятие е също така относително, доколкото лицето може да бъде определено като предприятие, когато извършва определени дейности, но не и когато извършва други. Във всички случаи, обаче, в своята практика Съдът на Европейския съюз не се интересува от правно-организационната форма на лицето, а от дейността, която осъществява.

Причината за това е несъмнено обстоятелството, че следва да се осигури пълната ефективност и приложимост на правилата на конкуренцията, независимо от правно организационната форма и независимо от начина, по който съответно лице се финансира. В контекста на правото на конкуренцията понятието за предприятие обхваща всеки субект, който извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начина му на финансиране. Икономическа дейност е всяка дейност, която включва предлагане на стоки или услуги на определен пазар. Според постоянната съдебна практика, в контекста на правото на конкуренцията понятието за предприятие обхваща всеки субект, който извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начина му на финансиране. В това отношение също от постоянна съдебна практика е видно, че икономическа дейност е всяка дейност, която включва предлагане на стоки или услуги на определен пазар (Решение на Съда от 12 септември 2000 г. по дело Р. и др., C-180/98—C-184/98, точки 74 и 75 и цитираната съдебна практика). Съгласно установената практика на Съда правото на Съюза в областта на конкуренцията, и в частност забраната по член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз се отнася до дейността на предприятията. В този контекст понятието „предприятие“ обхваща всеки субект, който извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (в този смисъл решения от 10 януари 2006 г., Cassa di R. di F. и др., C-222/04, т. 107 и от 27 юни 2017 г., Congregación de E. Pías P. B., C-74/16, т. 39 и 41). Като икономическа дейност могат да бъдат квалифицирани по-специално услугите на даден пазар, които обикновено се предоставят срещу възнаграждение.

В това отношение основната характеристика на възнаграждението е, че представлява насрещната икономическа престация за разглежданата услуга (в този смисъл решения от 11 септември 2007 г., S. и G.-S., C-76/05, т. 37 и 38 и от 27 юни 2017 г., Congregación de E. Pías P. B., C-74/16, , т. 45 и 47, Решение на

съда от 6 ноември 2018 г. по съединени дела C-622/16 C-624/16). За да се установи дали съответните дейности са такива на „предприятие“ по смисъла на правото на Съюза в областта на конкуренцията, трябва да се изследва естеството на тези дейности, като квалификацията „икономическа дейност“ се преценява за всяка една от отделните дейности, извършвани от конкретния субект (в този смисъл решения от 24 октомври 2002 г., *Aéroports de P./Комисия*, C-82/01 P, т. 75 и от 1 юли 2008 г., *МОТОЕ*, C-49/07, т. 25). Обстоятелството, че предлагането на стоки и услуги се осъществява без стопанска цел, не е пречка за това субектът, който извършва тези сделки на пазара, да трябва да се счита за предприятие, след като неговите оферти се конкурират с офертите на други оператори, имащи стопанска цел (решение от 1 юли 2008 г., *МОТОЕ*, C-49/07, т. 27, Решение на съда от 27 юни 2017 г. по дело C-74/2016). Съгласно член 107 от Договора за функционирането на Европейския съюз „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите членки, е несъвместима с вътрешния пазар“. От постоянната практика на Съда следва, че в контекста на правото на Съюза в областта на конкуренцията понятието за предприятие обхваща всяко образувание, което извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (решения от 23 април 1991 г., *Höfner и E.*, C-41/90, т. 21 и от 3 март 2011 г., *AG2R Prévoyance*, C-437/09, т. 41 и цитираната съдебна практика). Квалификацията на определено образувание като предприятие следователно зависи от естеството на дейността му. Предприятие е това лице, което осъществява икономическа дейност.

По подобие на понятието за предприятие, Договорът за функционирането на Европейския съюз предоставя ограничено ръководство по отношение на това, както представлява икономическата дейност, поради което изясняването и на това понятие се основава на практиката на Съда на Европейския съюз. Спорен е въпросът дали дефиницията за икономическа дейност може да бъде определен като такъв, който е с еднакво съдържание за вътрешния пазар, и за правото на конкуренцията. Европейската комисия, от друга страна, споделя разбирането, че дефиницията за икономическа дейност не може да се счита за предварително определена, а следва да се определя въз основа на анализ, направен за всеки отделен случай (*C. on a single market for 21<sup>st</sup> century E. – S. of general interest, including social services of general interest: a new E. C. COM* (2007). Тази съдебна инстанция не споделя това разбиране, доколкото приемането му би означавало разколебаване на принципа на правна сигурност. Съобразно мотивите, съдържащи се в решение по дело T-513/93, всяка дейност, състояща се в предлагане на стоки и услуги на даден пазар е икономическа дейност. Посочената дефиниция предполага наличието на две кумулативни предпоставки – наличието на предлагане на стоки и услуги (1) и наличието на

определен пазар (2). В решение по дело T-217/03, F. V. се посочва, че дейността на фермерите определено е икономическа дейност, доколкото тяхната дейност се състои в производството на стоки, които те предлагат за продажба срещу определена цена. Доколкото е несъмнено ясно, че предлагането на стоки и услуги представлява икономическа дейност, от друга страна е трудно да се намери случай, в който дейността да бъде определена като икономическа такава, без да съдържа каквото и да било предлагане на стоки и услуги. Заключение е, че предлагането на стоки и услуги на даден пазар представлява абсолютно изискване за определянето на дадена дейност като икономическа дейност. Без значение за определянето на дадено лице като предприятие е обстоятелството дали това лице е субект на частното, на публичното право, както и неговата правно организационна форма.

Не само е без значение това обстоятелство, но също така и обстоятелството дали това лице е физическо лице или пък юридическо лице. Всъщност, необходимостта от това лицето да бъде юридическо лице е била възприета първоначално в решение по дело T-9/99 HFB and Others v C., но след това е отхвърлено напълно от практиката на Съда на Европейския съюз. Дефиницията за предприятие, дадена от решенията на Съда на Европейския съюз, оставя без значение и обстоятелството за начина, по който се финансира предприятието. По този начин дори и предприятия, които са изцяло финансирани от държавата може да бъдат характеризирани като предприятия по смисъла на правото на конкуренцията. По този начин, съобразно практиката на Съда на Европейския съюз, начинът по който се финансира едно предприятие, по никакъв начин не е определящ за това дали е налице предприятие по смисъла на правото на конкуренцията. Съдът съобразява и отчита обстоятелството, че разбира се, в определени случаи може да съществуват аргументи, породени от това, че предлагането на определени услуги поради тяхната специфичност следва да бъде изключено от икономическата дейност, но процесния случай несъмнено не такъв. Поставя се несъмнено и въпроса доколко е от значение обстоятелството дали даденото предприятие реализира печалба или не, за да бъде определено като предприятие по смисъла на правото на конкуренцията. В решението на Съда на Европейския съюз, обединени дела 209 – 215 и 218/78, Van L. v C., се приема, че всяко лице, извършващо икономическа дейност може да бъде определено като предприятие, дори в случаите, когато не реализира печалба. За определянето на едно дейност като икономическа дейност не съществува изискването за реализиране на печалба (така например футболните асоциации се определят като предприятия независимо от обстоятелството, че нямат за цел да реализират печалба). Съдът съобразява също така и обстоятелството, че в част от решенията на Съда на Европейския съюз се коментира и обстоятелството дали дефиницията за предприятие изисква необходимостта същото да може да носи и съответния финансов риск.

Повечето от решенията на съда на Европейския съюз не дават позитивен отговор на този въпрос, от което следва извода, че възможността на носене на

финансов риск не представлява част от изискванията едно лице да бъде определено като предприятие. Действително, позитивен отговор на този въпрос се дава в две решения на Съда на Европейския съюз – по дело C-180/98 и по дело C-309/99. От съдържанието на тези решения, обаче следва несъмнения извод, че това обстоятелство, възможността да се носи финансов риск, не е определящо за квалифицирането на дадено лице като предприятие. В тези две решения, обаче посочването на това обстоятелство се дължи на различни причини, а именно обстоятелството, изискването да могат да носят финансов риск по-скоро е свързано с тяхната независима дейност. Както се посочи и в мотивите на това решение, една от предпоставките за определянето на едно лице като предприятие е същото да предлага стоки и услуги, това се предполага и обстоятелството на осъществяване на икономическа дейност. В противоположност на предлагането на стоки и услуги е покупката на стоки и услуги, като следва изясняване на обстоятелството дали същата представлява икономическа дейност. Несъмнено е обстоятелството, че правото на конкуренцията предполага, че покупката на стоки и услуги за собствено ползване не представлява икономическа дейност. В различния от този аспект, обаче дейността по покупка на стоки и услуги може да бъде определена като икономическа дейност. В решение по делото FENIN, дело T-319/99, съдът посочва, че организация, която купува стоки, дори в голямо количество, но не за цел да предлага стоки и услуги като икономическа дейност, а с цел да ги използва за друга дейност, като например в социалната сфера, не осъществява икономическа дейност. При съобразяването на тази направените изводи, и мотивите на посочените решения на Съда на Европейския съюз, като несъмнено правилно се определя разбирането на административния орган да определи жалбоподателя като предприятие.

Както и се посочи в това съдебно решение, в частта по установяване на фактите, от събраните по делото доказателства се установява, че на 05.09.2008 г. Р. В. В. е продал на [фирма] получения при замяната държавен имот в [населено място], като от представената справка от имотния регистър се установява, че за посочения в решението на Европейската комисия период Р. В. В. системно е извършвал разпореждания с недвижими имоти. В тази връзка тази съдебна инстанция определя като правилни, изводите, съдържащи се в представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника, че след като Р. В. В. е продал получения в замяна имот в [населено място] само една година след като го е придобил и е сторил това в период, в който извършва и други покупко-продажби на недвижими имоти, то той извършва стопанска дейност, икономическа активност със земеделската горска земя. Именно от това обстоятелство следва, че и т. 127 от решението на Европейската комисия не може да намери несъмнено приложение по отношение на жалбоподателя (съгласно т. 127 следва да се отбележи, че определени бенефициери на оспорваните сделки за замяна не са извършвали стопанска дейност със заменената горска земя през разглеждания период и

понастоящем не извършват такава дейност, като в резултат на това тези бенефициери не могат да се считат за предприятия по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора, поради което се счита, че няма наличие на държавна помощ при сделките за замяна, които те са сключили с българската държава). Независимо от обстоятелството, че жалбоподателят следва да бъде определен като предприятие по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, следва да бъде съобразено като правилно съображението на жалбоподателя относно т. 154 от решението на Европейската комисия.

Съгласно посочения текст в случаите, когато отделният бенефициер на сделката за замяна е получил предимство, което не превишава праговете, посочени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на членове 107 и 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis, това предимство не се счита за държавна помощ и поради това не попада в рамките на забраната по чл. 107, параграф 1 от Договора, ако са изпълнени всички други условия, определени в този регламент. Съгласно т. 155 от решението на Европейската комисия, въз основа на количествените данни, предоставени от българските органи, би изглеждало, че в много от случаите размерът на помощта, получена от бенефициерите на сделката по замяна, е по-нисък от прага de minimis от 200 000 евро. В т. 156, заключение относно наличието на помощ, Комисията стига до заключението, че сделките за замяна, осъществени от Република България по време на разглеждания период, представляват държавна помощ по смисъла на чл. 107, параграф 1 от Договора в случаите, в които другата страна по сделката е предприятие по смисъла на тази разпоредба, административните цени, използвани за тази сделка, не са отразявали пазарните цени, и не са изпълнени условията за помощта de minimis, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията. Несъмнено е обстоятелството в процесния случай, че другата страна по сделката е предприятие, несъмнено е обстоятелството, че административните цени, използвани за тази сделка, не са отразявали пазарните цени, не е несъмнено, обаче последното обстоятелство, доколкото несъмнено помощта е de minimis, а именно обстоятелството дали са изпълнени условията за помощта de minimis, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията.

Несъмнено е също така обстоятелството, че тази преценка не може да бъде направена от тази съдебна инстанция, за първи път в съдебното производство, без изявление в тази насока и преценка от компетентния за това административен орган. В тази връзка съдът съобразява и бележката, дадена под линия (90), стр. 40 от решението на Европейската комисия, в която се посочва, че въз основа на предварителните изчисления, направени от Комисията на базата на предоставените от българските органи количествени данни, изглежда, че само в 45 от 104-те случая, в които е било предоставено предимство на частна страна в резултат на замяната, това предимство е

надвишавало прага de minimis. Тези изчисления, обаче нито изключват онези случаи, при които бенефициерът на замяната не е бил предприятие, нито обясняват тези случаи, в които един и същи бенефициер се е възползвал от множество сделки за замяна, при които стойността на предоставеното чрез тях предимство като цяло надвишава 200 000 евро (увеличавайки броя на сделките, които представляват помощ). По-точни изчисления следва да се извършат от българските органи във връзка с възстановяването. Възражение по отношение на това обстоятелство жалбоподателят е направил в хода на административното производство, като на същото не е даден мотивиран отговор в обжалвания административен акт, като административният орган само е посочил, че преценката за наличие на минимална помощ по отношение на сделките за замяна се извършва съобразно условията на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis, като спазването на индивидуалния праг не дава основание неправомерната и несъвместима държавна помощ да бъде счетена за минимална. Несъмнено е обстоятелството на необоснованост на този извод на административния орган, като тази необоснованост не може да се счита за преодоляна в представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника (л. 180 от делото), в които се съдържат данни за осъществени още договори по замяна от жалбоподателя, от 29.06.2006 г.

Така дадената информация, съдържаща се в посочените писмени бележки, обаче не може да позволи на тази съдебна инстанция да направи преценката за спазването на условията на Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis. Подобна преценка не следва да се прави от съда за първи път в рамките на съдебното производство по обжалване на акта за установяване на публично държавно вземане, а е следвало да бъде направена от компетентния административен орган – в случая министър на земеделието, храните и горите. Съдът съобразява и обстоятелството, че когато проверява схема за помощ, Комисията следва да проучи характеристиките на съответната схема, като не е длъжна да прави анализ на отпуснатите въз основа на тази схема помощи за всеки отделен случай, като едва на етапа на възстановяването на помощите ще е необходимо да се провери на национално равнище какво е индивидуалното положение на всяко засегнато предприятие (в този смисъл решение от 9 юни 2011 г., *C. V. vuole vivere* и др., *C-71/09*, *C-73/09*, *C-76/09*). Комисията не е била длъжна да провери дали спорната помощ е de minimis, тъй като тази проверка е от компетентността на българските власти на етапа на възстановяването на помощта (в този смисъл решение на Общия съд от 13 май 2020 г., по дело *T-716/17*). Подобна проверка от компетентния български административен орган не се установява да е била извършена. Изводи в тази насока не се съдържат в обжалвания административен акт. При това обстоятелство следва

несъмнения извод, че не е налице спазване от компетентния административен орган на т. 154 от решението на Европейската комисия, доколкото административният орган не е направил преценката дали са изпълнени всички други условия, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis.

Несъмнено е обстоятелството, че това е задължение на компетентния български административен орган, но не и на получателя на помощта. Съобразно т. 154 от решението на Европейската комисия, компетентният административен орган е следвало да провери преди издаването на акта за установяване на публично държавно вземане и обстоятелството дали са изпълнени всички други условия, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis. Действително, съобразно т. 171 от решението на Европейската комисия, от потенциалните бенефициери на несъвместимата държавна помощ българските органи следва да изключат тези физически и юридически лица, които са получили предимство, целият режим на което не надвишава праговете, установени в Регламента за минималната помощ, стига тези сделки да съответстват и на другите условия, определени в този регламент. Именно това обстоятелство, дали процесната сделка съответства и на другите условия, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis, не може да бъде преценено от тази съдебна инстанция, доколкото такава преценка не съществува в обжалвания акт за установяване на публично държавно вземане.

Съгласно чл. 38, ал. 3 от Закона за държавните помощи, когато с решението на Европейската комисия за възстановяване на неправомерна и несъвместима държавна помощ или съответно на неправилно използвана държавна помощ не са индивидуализирани получателите на помощ и размерът на помощта, която трябва да се възстанови, администраторът на помощ издава акт за установяване на публично държавно вземане по реда на АПК. При съобразяване на обстоятелството на допуснато от административния орган нарушение на материалния закон, при съобразяване на обстоятелството, че естеството на акта не позволява решаването на въпроса по същество, преписката следва да бъде изпратена на компетентния административен орган с дадените указания по тълкуването и прилагането на закона, а именно по отношение на обстоятелството, че при съобразяването на размера на помощта, който е по-малък от 200 000 евро, административният орган следва да провери дали е налице съответствие и на другите условия, определени в Регламент (ЕС) № 1407/2013 на Комисията от 18 декември 2013 г. относно прилагането на чл. 107 и чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз към помощта de minimis. Неосъществяването на подобна проверка от страна на

административния орган препятства и възможността на съда за преценка на обстоятелството по чл. 39, ал. 2 от Закона за държавните помощи.

Относно възражението за изтекла погасителна давност за установяване на публичното държавно вземане. Така направеното възражение и неоснователно. Съгласно чл. 17, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 г. за установяване на подробни правила за прилагането на чл. 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз, правомощията на Комисията за възстановяване на помощ са предмет на давностен срок от 10 години, като съгласно параграф 2 давностният срок започва да тече от деня, в който неправомерната помощ е предоставена на бенефициера, било като индивидуална помощ, или като помощ по схема за помощ. Всяко действие, предприето от Комисията, или от дадена държава членка, която действа по искане на Комисията, по отношение на неправомерната помощ, прекъсва давностния срок. От всяко прекъсване тече нов срок. Давностният срок спира да тече, докато решението на Комисията е предмет на производство, висящо пред Съда на Европейския съюз. От събраните по делото доказателства се установява, че с писмо от 29 юни 2011 г., Европейската комисия уведомява Република България, че е решила да открие процедурата по чл. 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз за разследване на схема за предполагаема държавна помощ под формата на замяна на собственост върху частно притежавани, с държавни горски имоти. Процедурата за разследване е открита с решение на Европейската комисия от 29 юни 2011 г. Действително, този давностен срок е относим за действия на Европейската комисия, но е несъмнено обстоятелството, че същият е относим и към давностния срок, който се прилага от националните органи за изпълнение на решението на Комисията, доколкото неправомерно приведената в действие от Република България държавна помощ е определена като такава с решение на Европейската комисия С (2014) 6207 от 05.09.2014 г. относно схема за помощ № SA.26212 (2011/C) и № SA.26217 (2011/C), като съгласно чл. 4, параграф 1 от посоченото решение, Република България възстановява от бенефициерите несъвместимата помощ, предоставена при сделките за замяна, посочена в чл. 1. Както и правилно се посочва в представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника по спора, съгласно чл. 2, б. „г“ от посоченото решение на Европейската комисия, на Българската държава е даден 8-месечен срок, в който администраторът на помощ следва да изготви документите, доказващи, че на бенефициерите е наредено да възстановяват помощта, които документи по силата на чл. 38, ал. 2 от Закона за държавните помощи са именно актовете за установяване на публично държавно вземане, който 8-месечен срок изтича през м. май 2015 г. Съгласно чл. 171, ал. 2 от ДОПК публичните вземания се погасяват с изтичането на 5-годишен давностен срок, считано от 1 януари на годината следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение. При съобразяването на този текст, давността за плащане на тези публични задължения започва да тече от 1

януари 2016 г. и изтича на 1 януари 2021 г. В тази връзка съдът съобразява и мотивите, съдържащи се в решение на Съда на Европейския съюз от 30 април 2020 г. по дело С-627/2018 г. (посочено и в представените по делото писмени бележки от процесуалния представител на ответника), в т. 40 на което се посочва, че член 16, параграф 2 от Регламент 2015/1589, съгласно който подлежащата на възстановяване помощ включва лихви, и принципът на ефективност, посочен в параграф 3 от същия член, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат прилагането на национален давностен срок към възстановяването на помощ, когато този срок е изтекъл още преди приемането на решението на Комисията, с което тази помощ се обявява за неправомерна и се разпорежда възстановяването ѝ, или когато този давностен срок е изтекъл основно поради закъснението на националните органи при изпълнението на това решение. Всъщност, макар по принцип да са приложими към възстановяването на незаконно отпуснати помощи, националните правила за погасителната давност трябва да се прилагат по такъв начин, че да не правят изискването от правото на Съюза възстановяване практически невъзможно, и при пълно зачитане на интереса на Съюза (вж. в този смисъл решение от 26 юни 2003 г., Комисия/Испания).

Следва също да се подчертае, че основната цел на възстановяването на неправомерно предоставена държавна помощ е да се отстрани нарушението на конкуренцията, предизвикано от осигуреното с неправомерната помощ конкурентно предимство (решение от 7 март 2018 г., SNCF Mobilités/Комисия, С-127/16 Р, т. 104 и цитираната съдебна практика). Възстановяването на положението, предхождащо изплащането на неправомерна или несъвместима с вътрешния пазар помощ, е необходимо условие за запазване на полезния ефект на разпоредбите от Договорите относно държавните помощи (решение от 19 декември 2019 г., А. I. и др., С-385/18, т. 85 и цитираната съдебна практика). Следва също да се припомни, че съгласно постоянната практика, предвид императивния характер на контрола в областта на държавните помощи, извършван от Комисията съгласно член 108 ДФЕС, от една страна, предприятията — получатели на дадена помощ, по принцип могат да имат оправдани правни очаквания за нейната правомерност само ако помощта е била предоставена съгласно предвидената в посочения член процедура, и от друга страна, всеки добросъвестен икономически оператор трябва обичайно да бъде в състояние да се увери, че тази процедура е била спазена. По-специално, когато дадена помощ е приведена в действие без предварително уведомление до Комисията, поради което тя е неправомерна по силата на член 108, параграф 3 ДФЕС, получателят на помощта не може да има към този момент оправдани правни очаквания относно нейното правомерно отпускане (решение от 5 март 2019 г., Е. Р., С-349/17, т. 98). Както отбелязва генералният адвокат в точка 67 от заключението си, това важи както за индивидуалните помощи, така и за тези, които са предоставени по схема за помощ.

Оспореният административен акт е издаден от компетентен орган – министърът

на земеделието, храните и горите.

Като взе предвид направените фактически и правни изводи, съдът и на основание чл. 173, ал. 2, предложение последно от АПК

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** акт за установяване на публично държавно вземане № РД05-46/02.04.2020 г., издаден от министъра на земеделието, храните и горите.

**ВРЪЩА** преписката на компетентния административен орган – министъра на земеделието, храните и горите за издаване на законосъобразен административен акт, при спазването на дадените указания по прилагането на закона.

**РЕШЕНИЕТО** подлежи на обжалване с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд, с връчване на преписи за страните по чл. 138 от АПК.

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ**