

РЕШЕНИЕ

№ 4067

гр. София, 24.08.2011 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 29 състав, в
публично заседание на 23.03.2011 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Красимира Милачкова

при участието на секретаря Петя Кръстева, като разгледа дело номер **4734** по описа за **2010** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 – 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на К. Д. Т. против акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) № 11-6500/13282/08.06.2010г. на изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие” – Разплащателна агенция. Ответникът чрез процесуалния си представител изразява становище за неоснователност на жалбата.

След като обсъди доводите на страните и прецени събраните и приети по делото доказателства, приема за установено следното от фактическа и правна страна.

За кампания 2007г. жалбоподателят е подал общо заявление за единно плащане на площ с уникален идентификационен номер (УИН) 26/060407/00444, като е заявил за подпомагане по Схемата за единно плащане на площ (СЕПП) и по Мярка 212 „Плащания на земеделски стопани за ограничения в райони, различни от планинските” (НР 2) – 98,79 ха. При извършването на административни проверки на съдържащите се в заявлението данни за земеделските земи в ИСАК е установено, че от тях в рамките на физически блокове, определени като Друга земеделска площ (код 6) в системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) попадат 75,82 ха, заявени по СЕПП и НР2.

Съгласно указания за определяне избираемостта на заявени площи по схемите и мерките за единно плащане, утвърдени от министъра на земеделието и горите с № 93-4423/04.06.2007г. (л.48-49) площите, декларирани в рамките на физически блокове с код 6 не са допустими за подпомагане, освен ако не са проверени на място от

Техническият инспекторат на ДФЗ – Разплащателна агенция (РА). Безспорно е, че подаденото от жалбоподателя заявление през 2007г. не е било избрано за проверка, съобразно използвания метод на анализ на риска. Площите, декларирани от него във физически блокове с код 6 не са признати като допустими за подпомагане; не се спори между страните, че по заявлението не е била оторизирана сума за 2007г., както е посочено във фактическата обстановка, изложена в мотивите на оспорения акт.

Пак там се посочва, че в писмо вх. № 01-0409/1600 от 12.08.2008г. на ДФЗ (л.50-51) министърът на земеделието и храните е отменил предходни указания от 15.02.2008г. и е разпоредил да бъдат преразгледани всички заявления, за които има констатации на Общинските служби по земеделие и гори (ОСЗГ). Видно от представените документи за плащане, на 25.09.2008г. на жалбоподателя е била платена сума в общ размер на 17057,61 (6797,97+10259,64) лв., която е предмет на процесния АУПВ.

Според резултатите от извършен през м. ноември 2008г. одит на Европейската сметна палата, проверките, извършени от ОСЗ, не са достатъчно основание за преизчисление и доплащане за площи, заявени в код 6. Тези констатации са потвърдени и в становище на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони” на Европейската комисия от 19.02.2010г. (л.106-110) относно Уравняване по съответствие, съгласно чл. 31 от Регламент (ЕО) № 1290/2005. С писмо № 02-0409/1673 от 30.05.2009г. на министъра на земеделието и храните (л.103-105) са представени резултатите от извършен анализ на всички площи, заявени във физически блокове с код 6. Въз основа на това писмо, издателят на оспорения акт е приел, че са недопустими за подпомагане БЗС с № № 75191-135-2, 75191-135-3, 75191-212-1, 75191-54-1 и 75191-54-2, и поради това допълнително оторизираната субсидия е недължимо изплатена. На основание изложеното и разпоредбите на чл. 59, ал.1 и 2 от АПК и във връзка с чл. 165 и чл. 166 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс и чл. 20а, ал.1 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) е издаден процесният АУПВ.

Общата площ на БЗС, приети като недопустими за подпомагане площи, съгласно таблицата в АУПВ след анализа от май 2009г., е 70,92 ха (л.13); не е спорен по делото размерът на платената за тях (допълнително оторизирана субсидия), посочен в АУПВ: 17057.61 лв. По делото е прието заключение на съдебно-счетоводна експертиза, което съдът възприема като неоспорено от страните. От същото не се установяват други факти от значение за предмета на делото, извън изложените дотук.

Последният е връчен на жалбоподателя по пощата, чрез обратна разписка, получена на 14.06.2010 г., видно от приложеното известие за доставяне. Жалбата е подадена на 23.06.2010г., и следователно, е в срока по чл.149, ал.1 АПК; подателят ѝ е адресат на акта и предвид изложеното, жалбата е допустима, а разгледана по същество, е основателна.

Съгласно чл. 27, ал.3 и 4 от ЗПЗП, РА е длъжна да предприеме необходимите действия за събирането на недължимо платените и надплатените суми по схеми за плащане и проекти, финансирани от европейските фондове и държавния бюджет, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в законодателството на Европейския съюз. Вземанията на Разплащателната агенция, които възникват въз основа на административен акт, са публични държавни вземания и се събират по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Съгласно чл. 162, ал.2, т. 8 от ДОПК публични са вземанията за недължимо платените и надплатените суми, както и за неправомерно получените или неправомерно усвоените средства по проекти, финансирани от предприєдинителните финансови инструменти, оперативните

програми, Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Шенген и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз. По силата на чл. 166, ал. 1 от ДОПК, ако в съответния закон не е предвиден ред за установяване на публичното вземане, то се установява по основание и размер с АУПВ, който се издава по реда за издаване на административен акт, предвиден в АПК. Ако в съответния закон не е определен органът за издаване на акта, той се определя от кмета на общината, съответно от ръководителя на съответната администрация. В случая, предвид цитираната норма на чл. 27, ал. 3 от ЗПЗП, компетентният орган е определен от съответния закон – РА, чиито функции, на основание чл. 11, ал.2, т. 4 от ЗПЗП се изпълняват от ДФЗ, предвид акредитирането му като РА, видно от представените по делото заповеди, обнародвани и в ДВ. Актът е издаден от изпълнителния директор на фонда, който съгласно чл. 20а от ЗПЗП е изпълнителен директор на РА и организира и ръководи дейността ѝ и я представлява.

От изложеното следва, че оспореният АУПВ е издаден от компетентен орган и в предвидената от закона писмена форма. Определеното с акта задължение е мотивирано с резултатите от извършен през м. ноември 2008г. одит на Европейската сметна палата и доклад на Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“ на Европейската комисия относно „Уравняване по съответствие, съгласно чл. 31 от Регламент (ЕО) № 1290/2005“, съгласно които плащанията за част от площи, попадащи във физически блокове код 6, са извършени неправомерно и средствата, получени за такива площи следва да бъдат възстановени.

Видно е от представените по делото доказателства, че сумата по АУПВ е била изплатена предвид указанията, дадени с писмо № 01-0409/1600 от 12.08.2008г. на министъра на земеделието и храните. Не е установено, а не се и твърди за наличие на поведение от страна на жалбоподателя, което да е въвело в заблуждение органите на РА. Също така не е установено от страна на земеделския производител да са декларирани неверни данни относно вида и размера на площите. Обстоятелствата, че от страна на РА не е била извършена проверка на декларираните от него площи, както и, че само в резултат от данни на ОЗСГ е дадено одобрение за субсидия на площите в блокове с код 6, са извън контрола на земеделския производител. Последният е декларирал притежаваните от него площи в общо заявление за единно плащане, като не е установено разминаване между информацията в заявлението и действителните данни.

Видно е от резултатите от одита, че земите, обозначени с код 6 (Други земеделски площи), неправилно са били субсидирани; видно е обаче от същите източници, че това (както и други неправилни плащания и наложени санкции) е станало съобразно указанията и практиката на администрацията, а не вследствие на неправомерно поведение на заявителите. В частност в случая, на жалбоподателя първоначално е била отказана платената му впоследствие сума, и в двата случая – поради различни становища на администрацията относно подлежащата на субсидиране площ. След като именно министърът на земеделието и храните е определял както класификацията, така и съдържанието (описанието) на различните видове земеделски площи и кои от тях следва да бъдат подпомагани, изплатените въз основа на тези негови указания не са нито неправомерно получени, нито недължимо платени, независимо от последвалото изменение в указанията. Аналогично, в решение № 11065/05.08.2011г. по адм. д. №

1206/2011г. на Върховния административен съд, I отделение. При тези обстоятелства, съдът в настоящия състав намира, че сумата не е неправомерно получена от него, поради което и не представляват публично държавно вземане по смисъла на чл. 162, ал.2, т. 8 от ДОПК.

Действително, плащанията от страна на РА са извършени неправомерно в смисъл, че практиките, визирани в одитния доклад са в нарушение на правилата на Общността по смисъла на чл.31 от Регламент № 1290/2005 на Съвета относно финансирането на Общата селскостопанска политика. Това обстоятелство обаче има за последица изключването на определени от Комисията суми от финансиране от бюджета на Общността. То не е доказателство за неправомерно получена от земеделския стопанин сума, нито има връзка с предпоставките за събиране на държавно вземане съобразно вътрешното законодателство на съответната държава – членка. Иначе казано, ако държавата-членка чрез акредитираната от нея РА изразходва неправилно суми, то това е основание субсидиите за тази държава – членка да бъдат намалени, а ако са й платени – да бъдат възстановени от държавата – членка към Общността. Същото обстоятелство обаче не е основание само по себе си да бъдат възстановявани получените суми от земеделските производители. В тази връзка е примерът, разгледан в т.35-37 от предварителните констатации на одита (л.64 от делото). Видно от него, поради неподходяща административна практика бенефициентът е бил санкциониран, без да е извършил нарушение; изрично е посочено, че санкцията противоречи на законодателството на ЕС.

Повечето от констатациите са били възприети от страна на българските власти, видно от писмото за официално приключване на одита (л.88-92). Препоръката в този (окончателен) доклад (т.2.2, съответно – т.48 от предварителния) за възстановяване на сумите, платени за земи по код 6, е основание за горепосочената процедура по намаление на средствата на Общността, отпускани на съответната държава-членка, като съответно с размера на евентуално възстановените суми би могло да се намали сумата, с която се намалява финансирането от Общността. Последствията от констатациите на одита се изразяват в представеното по делото съобщение от 19.02.2010г., за предложение за изключване от финансиране на сума в посочения размер за 2007г., за уравниване по съответствие съгласно чл.31 от Регламент (ЕО) № 1290/2005г. (л.106-110 от делото). С него Главната дирекция предлага изключване на посочената сума от финансиране от Общността, но то няма връзка с преките отношения между държавата-членка и земеделските производители. Резултатите от одита касаят начина, по който държавата управлява средствата на Общността; тези резултати обаче не могат пряко да послужат като основание да бъде наложено възстановяване на платените суми от страна на земеделските производители към националния бюджет (това е въпрос на вътрешна законодателна уредба), а друго фактическо основание не е обсъждано в процесния АУПВ, нито се установява по делото.

Основателно е възражението, направено в жалбата, че в настоящия случай сумата не подлежи на възстановяване на основание чл.73, § 4, ал.1 от Регламент (ЕО) № 796/2004 на Комисията от 21.04.2004г. за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика (ОСП) и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители. Във всички случаи, нормативната уредба относно

подпомагането на земеделските производители следва да се тълкува с оглед целите, които преследва. Така, посоченият Регламент започва с преамбюл, в който на първо място се посочва: „Комисията на Европейските общности, като взе предвид Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО) ... „. Последният е изменен с Лисабонския договор, в сила от 01.12.2009г., като целите на Общата селскостопанска политика са посочени в предишния чл.33 ДЕО, понастоящем чл.39 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Тези цели са: а) да се увеличава селскостопанската производителност чрез подкрепа на техническия прогрес и осигуряването на рационално развитие на селскостопанското производство, както и оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила; б) по този начин да се осигури приемлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност; в) да се стабилизируют пазарите; г) да се гарантира снабдяването; д) да се гарантира, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

Тъй като селското стопанство е част от вътрешния пазар на Съюза, за осъществяването на ОСП е необходимо в частност правилата ѝ да бъдат прилагани еднообразно в държавите-членки и именно с оглед целите, към които е насочена. Поради това, отделните разпоредби на вторичното право в тази област не могат да бъдат тълкувани и прилагани изолирано и независимо една от друга и без отчитане на взаимовръзката с целите. Така, по общото правило на чл.10 от Регламент 796/2004, плащания не се извършват преди проверките за допустимост; ако все пак са направени, възстановяването се извършва съгласно чл.73 от същия регламент; т. е., възстановяването не е дължимо, ако е налице грешка на компетентните власти или друг държавен орган, а заедно с това грешката не е била установима по разумен път от земеделския производител. Този извод не следва само въз основа на обстоятелството, че самият производител е заявил обектите за подпомагане. Съгласно чл.73, § 4 от Регламент (ЕО) № 796/2004, „Задължението за възстановяване, посочено в параграф 1, не се прилага, ако плащането е извършено по грешка на компетентните власти или друг орган и ако грешката не може да бъде установена по разумен път от земеделския производител. Въпреки това, когато грешката се отнася до фактически елементи, свързани с изчисляването на въпросното плащане, първа алинея се прилага, само ако решението за възстановяване не е било съобщено до 12 месеца след плащането”. Второто изречение не е относимо в случая, тъй като се касае за частен случай на грешки – когато грешката е в изчисленията, каквато хипотеза не е налице в настоящия спор.

Доводът на жалбоподателя за приложимост на първото изречение обаче е основателен. Действително, земеделският производител сам посочва в заявлението си обектите на подпомагане. В случая обаче, след като първоначално горепосочената площ не е била одобрена и предвид нея не са платени субсидии и за всички останали заявени от кандидата площи, впоследствие по указание на министъра на земеделието и храните субсидиите са платени. Тези указания при извършване на одита са били преценени като неправилни, а поради това – извършените плащания са оценени като неправомерни. Следователно, става дума именно за грешка на държавен орган, негови неправилни указания, върху които никой от земеделските производители не е могъл да влияе, които именно случаи визира чл.73, § 4 от Регламент (ЕО) № 796/2004.

Наред с това, погрешното прилагане на условията за подпомагане в рамките на

ОСП от страна на администрацията не е резултат от недобросъвестно поведение на кандидатите, което именно поведение е обект на санкции. Този извод се налага предвид основните положения, изложени в Преамбюла на Регламент (ЕО) № 796/2004 г., и в частност т. т. (55), (66) и (68), така и с оглед изричната разпореда на чл.53 от същия Регламент. По-специална цел е отбелязана в т.(56) от преамбюла на Регламент (ЕО) 796/2004 относно Регламент (ЕО) № 1782/2003, който установява общите правила за подпомагане - да насърчи земеделските производители да спазват вече съществуващото законодателство в различните области на кръстосано спазване. Тук отново следва да се отбележи, че правилата са взаимосвързани и взаимнообвързани и не могат да бъдат прилагани без тази връзка. Така, предпоставка да се избягват злоупотреби е доброволното спазване на правилата от кандидатите за подпомагане; за тази цел, необходимо е те да получават правилни указания от компетентния орган. Погрешно прилагане на правилата от страна на администрацията не може да бъде установено по разумен път от земеделските производители – обратно, те са длъжни да се съобразяват с указанията на компетентните органи, дори при неправилна практика на последните. Съгласно чл.11а, ал.1, т.7 и т.8 и ал.2 от ЗПЗП, РА разпространява информация за схемите и мерките на Общата селскостопанска политика и за условията за участие в тях; изпълнява други дейности, които са ѝ възложени със закон, с акт на Министерския съвет или на министъра на земеделието и продоволствието или произтичат от законодателството на Европейския съюз; решенията на РА по ал. 1, т. 1 се публикуват на нейната Интернет страница в 7-дневен срок от тяхното постановяване и се оповестяват чрез поставяне на видно място в съответната общинска служба по земеделие и в съответното териториално звено на РА. Предвид възложените функции, презумира се, че актовете и действията на административните органи са законосъобразни.

При тези обстоятелства и по изложените съображения съдът в настоящия състав намира, че възстановяване на сумата не е дължимо. По същество, в случая процесната сума е платена в несъответствие с правилата на Общността, но по решение на национален държавен орган; съответно, разходът следва да остане за сметка на бюджета на последния.

По изложените съображения и като прецени оспорения акт на основание чл.168, ал.1 АПК съдът намира, че оспореният акт е издаден от компетентен орган и в установената форма; при издаването му не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Наред с това, процесният АУПВ е в противоречие с материалноправните разпоредби и целта на закона. С оглед изхода на делото и на основание чл.143, ал.1 АПК, следва да бъде уважено своевременно направеното от страна на жалбоподателя искане за възстановяване на разноските. Установява се по делото размер на последните: 2488,60 лв. (две хиляди четиристотин осемдесет и осем лева и шестдесет стотинки), от които 10 лв. – държавна такса, 8 лв. банкови такси, 100 лв. възнаграждение за вещо лице, 2370 лв. – хонорар за адвокат и 0,60 лв. друга такса.

Така мотивиран и на основание чл.172, ал.2 АПК, съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ акт за установяване на публично държавно вземане № 11-6500/13282/08.06.2010г., издаден от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“.

ОСЪЖДА Държавен фонд "Земеделие" – Разплащателна агенция да заплати на К. Д. Т., с ЕГН [ЕГН], сумата 2488,60 лв. (две хиляди четиристотин осемдесет и осем лева и шестдесет стотинки) - разноси по делото.

Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Съдия: