

РЕШЕНИЕ

№ 939

гр. София, 12.02.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав, в публично заседание на 22.01.2013 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Аглика Адамова

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **4630** 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 С. Н. П. срещу уведомително писмо изх. № 02-100-6500/4713 от 02.10.2011г. на Изпълнителния директор на ДФ „З.” – Разплащателна агенция, в частта му, с която е отказано финансово подпомагане по схеми и мерки за директни плащания и са наложени санкции за бъдещ период. Жалбоподателят твърди, че при издаване на писмото са допуснати нарушения на материалния и процесуалния закон, писмото е немотивирано, административният орган не е изпълнил задълженията си по чл.12,13, 28, 34, 35, 36 АПК, РА не е предприела проверка на място или дистанционна проверка, като не са събрани доказателства за изясняване на причините и верността на установените несъответствия. Заявените площи са били стопанисвани. Допустимите за подпомагане площи не са определени чрез обективни критерии, а произволно. Поради това жалбоподателят моли да бъде отменено оспореното уведомително писмо. Претендира разноси.

Ответникът - Изпълнителният директор на ДФ ”З.”, Разплащателна агенция оспорва подадената жалба.

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

Оспорващата С. Н. П. е подала заявление за входяща регистрация за 2010г. УИН 10/240610/29678 от 14.05.2010г., като е кандидатствала по схемата за единно плащане

на площ /СЕПП/, Схемата за национални доплащания - СНДП и за плащания за природни ограничения на земеделски стопани в планински район /НР1/, заявявайки 8 БЗС в землището на [населено място] и 4 БЗС в землището на [населено място]. Представени са чернобели разпечатки на карти от ИСАК, подписани и подпечатани от служители на ОСЗ К. на датата на подаване на заявлението. От тях е видно, че заявените БЗС представляват естествени ливади и затревени площи /мери и пасища/, както и 1 БЗС с череши.

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. На ответника са дадени изрични указания да представи цветни копия на посочените разпечатки. С молба от 01.06.2012г. са представени цветни разпечатки на заявените БЗС. З. е подписал декларация, че е запознат с одобрените за подпомагане площи през предходната кампания и че е уведомен за допустимостта на парцелите, с които кандидатства за субсидия.

При проверката на входни данни чрез ИСАК на 14.05.2010г. 7 БЗС са констатирани като недопустими, тъй като над 0,05 дка излизат извън подходящите за подпомагане площи, два БЗС са посочени като грешка – фермерски блокове без физически блок. БЗС 69261-59-1 и БЗС 69261-538-1 са били изцяло извън подходящите за подпомагане площи. Посочено е също, че площта, заявена по НДП е 0,44 ха трайни насаждения е под допустимата. Листът с данни 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 19.07.2012г. 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. Тази електронна база данни е част от СИЗП и ИСАК. Слойът се състои от площите, за които се счита, че отговарят на изискванията за подпомагане. Този слой се актуализира основно с използване на сателитни или самолетни изображения, от които е изготвена цифрова ортофотокарта, а също така и чрез отразяване на резултати от теренни проверки на характеристики на физически блокове. Ч. от заявените от С. П. БЗС, които са в землището на [населено място] и [населено място] попадат в територията на страната, покрита със самолетни снимки от същата 2010г. В резултат на разчитане на наличните снимки два парцела 49630-279-3-6 и 67698-55-3-1 са определени като поддържани в добро земеделско състояние и са включени в обхвата на специализирания слой. Парцели 67698-538-1-1 и 67698-59-1-1 са изцяло извън обхвата на слоя „Площи в добро земеделски състояние”, тъй като не се поддържат. Останалата част от заявените площи в землището на [населено място] попадат в частта от територията на страна извън извършеното през 2010г. самолетно заснемане и извън зоните, покрити от сателитни изображения от 2009г. За тези площи в СИЗП са били налични единствено самолетни снимки от 2006г., поради което са извършени масирани теренни проверки. Според протокол на ОСЗ К. от теренна проверка в землището на [населено място] от 25.02.2011г. парцели 49360-181-6-1 и 49360-183-7-1 е направено измерване на допустимата за подпомагане площ, но тази констатация не е отразена коректно в

СИЗП. Парцел 49360-181-5-1 също е било обект на теренна проверка, направено е измерване на допустимата площ и констатацията е коректно отразена в СИЗП. При парцели 49360-65-1-1, 49360-228-1-1 и 49360-86-1-1, недопустимите площи са с минимален размер, който реално не подлежи на проверка/измерване на терен. Парцел 49360-182-2-1 не е бил определен за теренна проверка. Парцели 49360-183-6-2 и 49360-301-8-2 попадат изцяло в обхвата на специализирания слой. Към делото са приложени протоколите от извършените от ОСЗ К. теренни проверки.

С оспорения в настоящото съдебно производство акт – уведомително писмо изх. № 02-100-6500/4713 от 02.10.2011г. на Изпълнителния директор на ДФ „З.“ – Разплащателна агенция частично е отказано финансово подпомагане по схеми и мерки за директни плащания за кампания 2010г. в размер на 3421, 08 лв по СЕПП и 2099, 75 лв по НР1 и са наложени санкции за бъдещ период в размер на 1492, 84 лв по СЕПП и 1604,93 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; в конкретния случай не са отразени такива. 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 8, 16 ха по СЕПП; 7, 43 ха по СНДП.

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 ИСАК. 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 е установен процент на наддеклариране по СЕПП и СНДП над 50%. С писмо от 08.08.2012г. началникът на ОСЗ К. уведомява съда, че не може да предостави данни относно категорията на земята за БЗС, заявени от жалбоподателката. В службата няма данни за извършени теренни проверки на имотите. Това писмо е оспорено от представителя на жалбоподателката. Действително, по делото е налице протокол за извършена теренна проверка от ОСЗ К. на част от имотите на жалбоподателката, която е отбелязана и в писмото на МЗХ, а е взета предвид и от експертите в дадените пред съда заключения, обсъдени по-долу. От основното заключение на назначената съдебно-техническа експертиза се установява следното:

Размерът на площите, заявени за финансово подпомагане за 2010г. от жалбоподателя са: по СЕПП- 18, 7 ха, СНДП – 0,44 ха и по НР1 – 9,76 ха, съгласно приложените таблици. Предвид момента на извършване на СТЕ и времевата дистанция до 2010г. с периода на кампанията, извършване на проверка на място през 2012г. не би могла да даде резултати, съотнесими към периода на кампания 2010г., даващи възможност за изводи с констатации от проверката и класификация на състоянието на физическите блокове по съответна скала за критерии за оценка и теренни измервания. Не е възможно да се посочи чрез проверка на място през 2012г. каква част от площи и по какъв начин са годни за подпомагане към 2010г.

Разликата между заявени площи и допустими референтни парцели е установена чрез извършена административна проверка с информационната система за административен контрол за допустимост на земеделските площи посредством специализиран слой "Допустими за подпомагане площи", представляващо база данни от актуално аерозаснемане и изготвена цифрова фотокарта.

С проверката по ИСАК са определени съответните заявени и допустими площи, които са дадени в таблици, съответно за всяка от схемите.

Съпоставянето на заявените площи и реално ползваните и допустимите референтни парцели се установява посредством цветни аерофотокарти от МЗХ-СИЗП. Към делото по административната преписка са приложени цветни аерофотокарти. На цветни аерофотокарти, със съответни цветни контури се очертават подходящите площи годни за подпомагане (със син контур) от общите заявени площи на земеделските парцели (с жълт контур). Специализираният слой „Допустими за подпомагане площи“ е определен на база на аерофотозаснемане и актуализиране на база данни за земеделски парцели - Система за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), която система се поддържа от МЗХ. МЗХ е предоставило база данни „Площи подходящи за подпомагане за 2010 година на ДФЗ с писмо 02-0409/1679/21.06.2011 година, въз основа на които е извършена оторизацията на всички плащания на заявленията за подпомагане за кампания 2010 година. Констатациите относно състоянието на площите на жалбоподателя са отразени в компютризирана база данни предоставена от МЗХ на ДФЗ, който чрез ИСАК извършва административна проверка, съответно получава резултати относно допустимостта за подпомагане за площите на жалбоподателя. Резултатите са отразени в уведомително писмо до жалбоподателя.

Резултатите от извършената административна проверка чрез ИСАК, получени чрез анализ и дешифровка на аерофотоснимки и изготвяне на допустим слой отразява състоянието на БЗС, като определя някои от тях за изцяло или частично недопустими. Общият размер на недопустимите площи, установени от РА по

подаденото от жалбоподателя заявление е: 8, 16 ха по СЕПП, 7, 46 ха по НР1. Процентът на наддеклариране по СЕПП е 77, 42%, а по НР1 е 100.

В съдебно заседание вещото лице обяснява, че приложените цветни карти отразяват състоянието на терена такова, каквото е било към момента на заснемане и съответната разшифровка, а не такова, каквото е било в момента на разпечатване. Парцелите са изключени не поради наличие на дървета и храсти, а за това, че не са обработени.

От допълнителното заключение на вещото лице Р. се установява, че след отчитане на резултатите от теренните проверки, установената площ по СЕПП се променя на 11,24 ха, наддекларираната на 7,46ха, а процентът на наддеклариране е 66,74. Резултатите по НР 1 не се променят.

От заключението на повторната съдебно-техническа експертиза с вещо лице Н. се установява следното:

Дешифрирането на аерофотоснимките е част от процеса по създаване на Ц. ортофото карта (ЦОФК). ЦОФК е изработена на база аерофотоснимки от нисколетящ (от 1 000 до 2 000 т) бавноходен самолет, летене 2010 г. с изпълнител К. „ГМК“. Процесът на изработването на ЦОФК, нейното дешифриране и приемането ѝ като готов продукт е сложен, високо специализиран технологичен процес, изискващ високо специализирана техника, програмни продукти и др., почиващ на законова уредба, подзаконов нормативни актове, наредби, изисквания на техническото задание за нейното изработване и изискванията на Европейската комисия, (аерофотоснимките се обработват на специални апарати, създаване на опорна мрежа, определяне координатите на опорните точки по подходящ начин, ръчно или комплекси за автоматизирано дешифриране и векторизиране на аерофото снимките и др.).

Дешифрирането по ЦОФК представлява автоматизирано разпознаване на определени обекти върху ЦОФК, които са изобразени с определена точност и отговарящи на изискванията на законовата и подзаконовата уредба .

Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП) е специализирана географска информационна система. Създадена е въз основа на дигитализирани ортоизображения от ЦОФК на: физическите блокове (непрекъсната площ земя, ограничена от трайни топографски елементи, представляващи затворени полигони на потенциално допустимите по СЕПП и останалите схеми за директно подпомагане площи (показани с червени линии на Приложението към СТЕ и със зелени на стр. 24 - стр. 38 от делото); блоковете на земеделските стопанства (БЗС) (физически блок или част от него, регистриран в Системата за идентификация на земеделските парцели, притежаващ уникална идентификация и стопанисван от един земеделски стопанин (по жълти линии на Приложението към СТЕ и по жълти линии и червено площно оцветяване стр. 24 - стр. 38 от делото)) и земеделски парцели (блок на земеделското стопанство или част от него, върху който се отглежда само една земеделска култура или е оставен като угар през текущата стопанска година).

Създаването на СИЗП във всяка страна на ЕС се извършва по единни правила, определени с регламенти на ЕК, както и с работни документи на отделните ѝ дирекции. Във всички тези документи е записано, че пасищата са част от земеделските площи и попадат в категорията постоянно затревени площи. Във всеки от физическите блокове се определят площите, които отговарят на условията, за „добро земеделско състояние“, съгласно въведените от 2010 г. дефиниции. Дефинициите обхващат и „постоянно затревените площи - пасища, мери и ливади“, с каквито е кандидатствала жалбоподателката. Тези площи формират слой „Площи,

подходящи за подпомагане по СЕПП" (допустимият/референтен слой) (по сини линии на Приложението към СТЕ и стр. 24-стр. 38 от делото).

Задължение на Министерството на земеделието и храните е поддържане в актуално състояние на СИЗП, което включва и проверка на площите, които са заявени изцяло или частично извън слой „Площи в добро земеделско състояние“. Проверката може да бъде дистанционна - чрез дешифрация на нова, актуална ЦОФК, или теренна чрез инспекция на място и извършване на измерване с Г.. В случаите, за които се установи необходимост от теренна проверка, тя се назначава изрично чрез съответната областна дирекция „З.“ със заповед на министъра на земеделието и храните. Проверките се назначават по служебен път и не зависят от наличието на изрична молба или искане за такава от страна на земеделския стопанин. ОСЗ извършват проверките със съответни указания и заповед на МЗХ.

Теренните проверки от структурите на Министерството на земеделието и храните (ОДЗ и ОСЗ) се извършват с оглед актуализиране на данните в СИЗП и за отразяване на реалното състояние и промени в ползването на площите и нямат пряко отношение към заявленията на кандидатите, тъй като на проверка за допустимост подлежат площите, включени във физическите блокове, а не отделни части от тях (парцели) и проверяващите не разполагат с данни за заявителите, очертали площи за подпомагане, ако има такива. По същата причина протоколите, в които се отразяват резултатите от проверките на съответните физически блокове, се използват единствено със служебна цел за обновяване данните в СИЗП. В този смисъл при тези проверки МЗХ, респективно ОДЗ и ОСЗ, нямат задължение да уведомяват кандидатите за подпомагане за тях.

Земеделските площи (БЗС), с които е кандидатствала жалбоподателката за подпомагане за 2010 г. (черно-бели разпечатки стр. 39 и стр. 40 - адм.д. 11401/11г.) са идентифицирани и очертани като местоположение и размер от нея върху Цифровата ортофотокарта (ЦОФК), налична към м. май 2010 г., летене 2010 г. на СИЗП и регистрирани в „Системата за регистрация на кандидатите и на заявленията за подпомагане“ (СРКЗП), като част от „Интегрирана система за администриране и контрол (ИСАК).

В резултат от проверката на заявлението за подпомагане (ИСАК - Регистър „Директни Плащания“) жалбоподателката е подписала справка „Данни за стартирана проверка“ от 14.05 2010 г., в която е посочен размерът на площта, попадаща извън този слой (стр. 30. стр. 31 - адм.д. 11401/11 г.). С полагането на подписа тя е била официално уведомена (предупредена) и информирана за установените проблеми, които се съдържат в данните на стартиралата проверка към момента на кандидатстване за подпомагане за 2010 г., а именно че посочените в справката площи по една или друга причина са определени като негодни за подпомагане за 2010 г., т.е. изключени са били от слоя за подпомагане кампания 2009 г.

За кампания 2010 г. за землището на [населено място] в СИЗП е била налична изготвена нова ЦОФК, отговаряща на Техническото задание и изискванията на Европейската комисия (създадена по договор с К. „ГМК“ за 54% от територията на страната, на база заснемане на 56% от територията на РБ). Новата ЦОФК отразява фактическото състояние на имотите към 2010, а не съществувалото по-рано. От дешифрирането на БЗС 69261-59-1-1 и БЗС

69261-538-1-1 (по жълти на Приложението към СТЕ), очертани като местоположение и размер от жалбоподателката върху ЦОФК, са изцяло извън площта на слоя „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“ (по сини линии на Приложението към СТЕ), както към 14.05.2010 г., така след фотоинтерпретацията (разчитане на ЦОФК), за оторизацията на плащанията (Уведомително писмо изх. № 02-100- 6500/4713 от 02.10.2011 г. на ДФ „З. -РА).

За кампания 2010 г. землището на [населено място] е попадало извън обхвата на самолетното заснемане 2010 г. В СИЗП са били налични ортофотокарти, изготвени на база снимки на територията от самолет, летене 2006 г. Това обстоятелство е наложило актуализацията на СИЗП и на Слой „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“, т.е. реалното отразяване на състоянието и промените в ползването на площите да се извърши чрез теренни проверки от ОСЗ - К.. Проверени са всички проблемни БЗС, заявени от жалбоподателката в землището на [населено място] (стр. 30. стр. 31 - адм.д. 11401/11 г.). В резултат на което БЗС-4960-183-7-1, БЗС-4960-181-6-1, БЗС-4960-182-2-1 стават изцяло допустими.

След констатации от одитни мисии на ЕК, МЗХ освен определяне на допустими по СЕПП физически блокове, се задължава всяка година преди плащане за съответната кампания да представя на ДФ“З.“ актуализирани географски данни с допустимите за подпомагане площи за всеки един физически блок, като при постъпване на такива данни се стартира повторна процедура на автоматизирани кръстосани проверки за установяване на допустимостта за подпомагане.

Последната обновена база данни на слоя „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“ са предоставени на ДФЗ с писмо вх. № 02-0409/1679 от 21.06.2011 г. от МЗХ. Тези данни са използвани за извършване на окончателни кръстосани проверки на данните от заявлението на жалбоподателката за 2010 г.

Стартиралата проверка е автоматизирана и ИСАК не я обективизира. По данните от тези проверки е извършена оторизацията на плащанията (Уведомително писмо изх. № 02-100-6500/4713 от 02.10.2011 г. на ДФ „З. -РА). Обновената база данни за слоя покрива цялата територия на страната и е използван за извършване на кръстосана проверка преди плащане на 100% от заявленията за подпомагане през 2010 година. Така е осигурена автоматизирана географска проверка на всички заявени парцели, включително и на жалбоподателката.

На експертизата е предоставен достъп до системата ИСАК с преглед на екран за коректност на дешифрирането на цветните ортофото карти на БЗС-тата, с които жалбоподателката е кандидатствала за подпомагане и въз основа на които е извършена оторизацията (с последната обновена база данни на слоя „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“ - Директни плащания 2010 г.) (сравни стр. 39 - 51 от адм. д. 11401/11 г.. стр. 24 - стр.38 от адм.д. 4630/12 г., Приложението от СТЕ и цветна карта на заявените БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538-1-1(изх. № 11-565/16.11.2012 г. на МЗХ)).

За актуализираните база данни на специализирания слой „Площи, подходящи за подпомагане за СЕПП“, след регистрацията на заявленията в ИСАК,

бенефициентите са могли да се информират (да се уведомяват) чрез съобщенията на електронните страници на МЗХ и ДФЗ и съобщенията в областните служби по земеделие. От 13.05.2011 г. на електронната страница на ДФЗ е дадена възможност бенефициентите сами да извършат справка по заявлението за подпомагане. В случай на несъгласие с установените данни, жалби до МЗХ са подавани до 20.05.2011 г. Всички подадени в срок жалби са разгледани от работна група, определена със заповед на Министъра на земеделието и храните (стр. 78 от делото). В базата данни на специализирания слой „Площи, подходящи за подпомагане за СЕПП“ са нанесени промените, след констатациите на работната група и предадени на ДФЗ с писмо вх. № 02-0409/1679 от 21.06.2011 г.

В досието (преписката), касаеща заявлението за подпомагане за 2010 г. на жалбоподателката не се откриват писмени документи за забележки и възражения относно справки по заявлението за подпомагане.

Въведените в директните плащания на площ за селскостопанска година 2010 дефиниции за „добро земеделско състояние“ са приложени при определяне на допустимостта на всички заявени площи от жалбоподателката. Заявените площи е трябвало да отговарят на дефинициите в момента на подаване на заявлението и да бъдат поддържани в това състояние до 1 декември 2010 година.

Наличните по делото материали, събраната и анализирана информация и направените констатации дават основание за отговори на поставените въпроси, които са обвързани с направените констатации.

Техническата интерпретация на ЦФОК показва, че недопустимата площ представлява площ, изключена от допустимите/референтните площи за подпомагане (Слой „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“), показани със сини линии на Приложението към СТЕ, тъй като не са били поддържани в „добро земеделско състояние“, съгласно въведените от 2010 г. дефиниции, за което жалбоподателката е била официално уведомена на 14.05.2010г.

На Приложение към СТЕ е представена извадка от цветна ортофото карта на заявените БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538-1-1, където, физическите блокове-потенциално допустимите за подпомагане площи са показани с червени линии-затворени полигони. Няма разминаване в границите на физическите блокове към момента на идентификацията на площите по заявлението за подпомагане 2010 г. Идентифицираните (очертаните) БЗС-та са по жълти линии. Очертаните БЗС-та са идентични по конфигурация, местоположение и площ със заявените в общото заявление за подпомагане и са в очертанията на "Физическите блокове" (по червени линии. Слой „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010г.“ очертава допустимите/референтните площи за подпомагане по сини линии. Този слой също е потенциално допустим за подпомагане, тъй като площи заявени в рамките на допустимия слой, но не отговарящи на дефинициите се изключват от подпомагането на база допълнителни проверки. От техническата интерпретация на картите може да се извлече следната информация: БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538-1-1 (затревени площи - мери и пасища) по жълти линии не попадат в допустимия за подпомагане слой, показан със сини

линии.

Установяването на обстоятелства относно стопанисвани площи за минал период е безпредметно, нито чрез оглед на място, нито чрез най-съвременни технически измерителни средства. Същите не могат обективно да установят какво е било състоянието на земеделските площи в предходни години, дали са били засети с култури, с какви култури, как са били обработвани и поддържани.

За кампания 2010 г. за землището на [населено място] в СИЗП е била налична новата ЦФОК, която покрива 54% от територията на страната. Новата ЦФОК отразява фактическото състояние на имотите в землището на [населено място] към май 2010. Датите на летене над землището, т.е. от кои дати са аерофотоснимките на базата на които е изготвена ЦОФК, летене 2010 г. не може да се посочи, тъй като тези данни са с определено ниво на класификация за сигурност и защита срещу нерегламентиран достъп или унищожаване, поради което са недостъпни.

Землището на [населено място] е попадало извън обхвата на самолетното заснемане от 2010 г. В СИЗП са били налични ортофотокарти, изготвени на база самолетно заснемане, летене 2006 г. За да се отрази реалното състояние и промените в ползването на площите се е наложило актуализацията на СИЗП и на Служба „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“, да се отрази в системата след теренни проверки от ОСЗ - К.. Проверени са всички проблемни БЗС, заявени от жалбоподателката в землището на [населено място] (Протокол от 25.02.2011 г. на ОСЗ К.).

Данните от дешифрирането на ЦОФК се съдържат в СИЗП. Определянето на допустимия слой се извършва чрез т.н. фотоинтерпретация (разчитане на ЦОФК), която се прави в Регионалните центрове за поддържане базите данни на СИЗП към МЗХ, на база вградени компютърни програми, в които са залегнали програми, които автоматично прилагат критериите на единните правила и регламенти на ЕС и хармонизираното с тях законодателството на страната или чрез теренни проверки на физическите блокове (измервания с Г., които автоматично обработени постъпват като автоматизирани база данни в СИЗП), което се извършва от служители на областните и общинските служби на МЗХ.

За землището на [населено място] проверката е извършена дистанционно - чрез фотоинтерпретация на новата, актуална ЦФОК, летене 2010 г. За землището на [населено място] проверката е била теренна - чрез инспекция на място и извършване на измерване с Г..

Техническо потвърждение за верността на фотоинтерпретацията (разчитането на ЦОФК) за БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538-1-1: заявлението за подпомагане е от 14.05.2010 г.; към датата на заявяване БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538-1-1 (14.05.2010 г.) за землището в което попадат и в което са очертани (стр. 39 и стр. 40 от адм.д. 11401/11 г.) е била налична нова ЦФОК, отразяваща фактическото им състояние към 2010 г.; на 14.05.2010 г. е стартирала проверка в ИСАК - Регистър „Директни Плащания“, обективизирана със справка и подпис на жалбоподателката (стр. 30. стр. 31 - адм.д. 11401/11 г.), при която БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538-1-1 са извън слоя „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“; последната

обновена база данни не променя слоя „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“ (предоставени на ДФЗ с писмо вх. № 02- 0409/1679 от 21.06.2011 г. от МЗХ).; от 14.05.2010 г. до окончателните кръстосани проверки за оторизацията на плащанията слой „Площи, подходящи за подпомагане по СЕПП за 2010 г.“ не е променял конфигурацията и площта си и БЗС 69261-59-1-1 и БЗС 69261-538- 1-1 са извън слоя.

В съдебно заседание вещото лице обяснява, че дешифрирането на картата включва разпознаване на всякакви обекти, включително на камъни, защото разделителната способност е много голяма. За [населено място] очертаването е извършено по най-новата карта към май 2010г.Летенето е един процес за изработването на картата, при него се получават снимки със съответно застъпване, които само специалисти разчитат, за да изработят картата. Летенето е извършено през 2010г. и не е било през лятото. Черно-белите разпечатки по делото са идентични с цветните, те са от една и съща карта. В момента, в който жалбоподателката е очертавала, тя и който и да е заявител не би могъл да определи кой е допустимият слой. След като е заявила, веднага е започнала проверка и тогава е уведомена къде са допустимите слоеве. Имотът е бил допустим за предходната година. За имот 67698-538-1 се вижда на картата, че има път.ЗаклЮчението на вещото лице е изготвено на база одобрения допустим слой. Вещото лице е видяло картата на екран, но няма достЪп до системата, която е разчитала картата. Картата се разчита от информационна система, в която са залегнали новите изисквания. Картата на екран е същата, каквато е приложено по делото. Такава е била и по време на очертаването. На едрия мащаб се виждат много дребни обекти, но няма как да се прецени има ли например камъни, дървета и храсти над 20%. Може да се определи, че има храсти, но на каква височина са и какви храсти, вещото лице не може да отговори. Допустимите имоти на вид изглеждат същите като очертания от жалбоподателката.

СЪдЪт кредитира заключенията на вещите лица, като ги счита за добросЪвестно и компетентно изготвени. Въпреки това, съдЪт отчита, че те са изготвени изцяло въз основа на предоставените от ответника данни от СИЗП и отчитат състоянието на допустимия слой. Те обаче не установяват действителното състояние на заявените БЗС на място към момента на заявяването им и за съответната селскостопанска година. Вещите лица не могат да обяснят конкретната причина за изключване на площите от допустимия слой при визуално изследване на приложените по делото карти, дори в техния цифров вид. СъдЪт отчита и дадените в съдебно заседание обяснения на вещото лице Н., че по картите заявените от жалбоподателката БЗС изглеждат по същия начин като други съседни имоти, които обаче са в допустимия слой.

От показанията на свидетеля В. А. И. се установява, че той познава С. П., с дЪщеря и са приятели, от съседни села са, помагат си за животните. Тя обработва земеделски парцели в [населено място]. Мястото е добро за пасище, свидетелят има съседен парцел, поради тази причина познава местата. Знае местата, той има всяка година теренни проверки. Споделял е с директора на техническия инспекторат. Като мине проверка, местата влизат в слой и има плащания на хората. Това някога са били ниви, вече не се орат и

ги използват за пасища. До 1992 г. са били ниви, които се орат и се сеят, после са станали пасища. С. П. има първоначално три пасища в землището на [населено място], с площ единият парцел от 25 - 30 дка, другият парцел е около 40 и няколко дка и третото е в непосредствена близост до свидетеля, от около 25-30 дка. През 2010 г. тя ги е стопанисвала. Тогава и сега няма храсти в голямо количество, храст до 50 см. височина, дори и декларация е подписала. Има дадена гъстота, например на един хектар имаш право на 20 храста. Няма плевели, няма обрасли къпини. Покривката е добра, няма скали, обработваеми площи, тревата е доста добра. Не е обрасло с дървета, няма сгради. В момента се използва за паша. С. П. отглежда около 40 говеда. Свидетелят е бил с нея, когато е заявявала площите. За 2010 г. няма спомен. На всичките 18 ха няма нито една къпина. Познава парцелите в [населено място] много добре, там са три парцела. Животните пасат от април месец, докато времето позволява. Свидетелят не е видял да се извършват почиствания за 2010 г. Имотите в [населено място] са на едно място, на едно баирче около километър дълго, там си пасат животните през цялото време и през 2010 и 2011 г. и сега.

От показанията на свидетеля Л. К. се установява, че той познава С. П.. Тя обработва имоти в [населено място] и [населено място]. Свидетелят познава имотите лично, защото нейните имоти са близко до неговите. Ползват ги за пасища. Ходил е на нивите многократно, защото са на малко разстояние. С. П. има крави, заедно са членове на сдружението. Съседни села сме. Няма храсти и дървета върху тези площи. Преди 20 години са били ниви, засявани са с житни култури, ТКЗС ги е обработвало. След като дошла демокрацията земите са се изоставили, самозатревили са се. Има частни имоти, има и общински имоти. Дървета няма. Едно от изискванията на ДФ „3.“ е растителността да е до 30-40 см. височина. Там преобладават шипки и къпини, друго не вирее. Площите се намират над [населено място], източно, посока Р. планина. Когато пасат животните, където има шипки, къпини ги отстраняват. Такива храсти на С. в пасището няма. Мястото е чисто, дори тревата е изгоряла тази година. Едното място на С. П. е от ляво на пътя, при движение на изток, а другото е от дясно, едното е около 20 дка, а другото е по-голямо, около 50 дка. Тези ниви и пасища С. ги използва за паша на животните. Тези места не се обработват, като изкара къпина или шипка ги отрязват, друго не вирее там. Лично свидетелят не е виждал С. да реже шипки и къпини, но е виждал дъщеря и В. да режат и чистят местата на С.. Веднага са започнали да чистят, като са разбрали какви са критериите на ДФ „3.“ за подпомагане. През 2010 г. местата на С. са чистени, дори са наемали допълнително работна ръка.

Съдът кредитира показанията на свидетелите, същите са ясни, без вътрешни противоречия и такива с останалия доказателствен материал.

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. Във връзка с установяване допустимостта на жалбата е изслушана съдебно-графическа експертиза, която потвърждава, че подписът върху разписката за връчване на

съобщението за издадения административен акт не е на жалбоподателката. Следователно липсват данни за надлежно съобщаване на акта.

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 „З.“ е акредитиран за единствена разплащателна агенция за Р. Б. за прилагане на ОСП 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 ИСАК. 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 ИСАК, следователно отразяват състоянието в системата относно подаденото от жалбоподателя заявление и неговия административен статус. В ИСАК 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 ИСАК да бъдат подписани. Достатъчно е, че те се изпращат с придружително писмо, което е подписано от представител на МЗХ или ДФЗ.

За изпълнение на своите функции разплащателната агенция поддържа и използва Интегрираната система за администриране и контрол /ИСАК/ - 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, заложили 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 жалбоподателката 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, тя е подала заявление за подпомагане по образец пред ОСЗ – К..

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 /ИСАК/, 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.

Съгласно чл.3, ал. 1 т.3 от Наредба №5/2009г.(Ред. ДВ, бр. 37 от 2009 г., в сила от 19.05.2009 г.), заявлението за подпомагане съдържа и данни за идентификацията на земеделските парцели, за които се кандидатства за подпомагане, включително местонахождението на парцела, определено върху картен материал от ИСАК. Съгласно чл. 10, ал.2 от Наредбата, данните за заявлението по чл. 3, ал. 1 се въвеждат в електронен вид в присъствието на кандидата. Общото заявление за директно подпомагане с въведените в СРКЗП данни се разпечатва в три екземпляра, всяка страница от които се подписва от кандидата и се подпечатва от кандидатите - юридически лица или еднолични търговци. Впрочем, и чл. 19 § 2 от регламент 73/2009 изисква държавите-членки да предоставят, *inter alia* и по електронен път,

предварително изготвени формуляри и графичен материал, които се базират на площите, определени през предходната година, като материалът следва да посочва местоположението на тези площи. Следователно, както европейското, така и националното законодателство изискват на заявителя да бъде предоставен актуален графичен материал, който да не го въвежда в заблуждение при очертаването на площите. По делото се установи, че в случая очертаването е извършено въз основа на актуален графичен материал, но на него не е било видно къде се намират допустимите за подпомагане площи. За счетените за недопустими през 2010г. БЗС в землището на [населено място] е получено финансово подпомагане през 2009г. При очертаване жалбоподателката не е виждала на предоставения и картен материал дали заявяваните от нея площи попадат в допустимия за подпомагане слой. Съдът намира, че ответникът следва да доказва спазването на задължението си за оказване на съдействие на заявителя, включително, че той е уведомен при самото очертаване за допустимия слой за подпомагане. Очевидно заявителите на биха поискали подпомагане за имоти, за които са предварително уведомени, че изначално са изключени от допустимия слой и че дори да бъдат обработвани, единственият шанс да бъдат включени в слоя е да се извърши теренна проверка, която да констатира доброто им състояние. Съдът не може да не отбележи, че в административно производство във връзка с подпомагане на земеделските производители към тях се подхожда като към потенциални измамници, като се очаква, че при всички случаи те са в нарушение и трябва да бъдат санкционирани за него. Всъщност обаче, идеята на директните плащания на площ е подпомагане на земеделските стопани, с оглед постигане на целите на Общата селскостопанска политика.

Освен това 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. В конкретния случай, тъй като при извършената през 2011г. кръстосана проверка са открити нередности, е било възможно да бъдат извършени допълнително други видове подходящи административни проверки, включително да се изискат доказателства, както и да се извършат проверки на място. Това е било необходимо още повече заради това, че нуждата от ново ортофотозаснемане и промяната в допустимия слой са свързани с нарушения на европейското законодателство от страна на държавата, в лицето включително на ДФЗ – РА, които са констатирани от Европейската комисия. При отстраняване на тези нарушения и вземане на мерки за по-нататъшното им предотвратяване, държавата е следвало да предприеме действия, включително административни и законодателни, за да защити и правата и интересите на земеделските си производители.

Прегледът на проведената административна процедура показва, че администрацията действително не е изпълнила задълженията си, визирани в чл.чл.26, 28, 34, 35 и 36 от АПК, тъй като не е дала възможност на

жалбоподателя да участва в отделните етапи на административното производство, включително не го е запознала с допустимия слой. На жалбоподателя не е дадена възможност да представи допълнителни доказателства във връзка с поддържане на заявените БЗС. Фактите и обстоятелствата, които са от значение за спора, не са служебно изяснени от административния орган. Вместо това, той се е задоволил да приеме безкритично подаденият му от МЗХ „допустим слой“, изготвен в хода на административната процедура. Нарушени са и основните принципи на административния процес, регламентирани в чл.12 и чл.13 от АПК за достъпност, публичност и прозрачност, последователност и предвидимост.

Посочените процесуални нарушения са съществени, защото са се отразили на правилността на крайните фактически и правни изводи на административния орган. Преценката за това е свързана и с изследване на материално-правните предпоставки за получаване на финансовото подпомагане по схемите и мерките за директни плащания.

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. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по СЕПП и за общите и регионални критерии за постоянни пасища определя кои площи са допустими за подпомагане и съответно кои площи са използвани, съответно са в добро земеделско състояние. Съдът е дал конкретни указания на жалбоподателя относно доказателствената му тежест да установи, че заявените от него площи са допустими за подпомагане, че е стопанисвал и поддържал в добро земеделско състояние всички заявени площи.

Жалбоподателят е ангажирал свидетелски показания, че за периода на кампания 2010 и съответния селскостопански сезон е стопанисвал и поддържал в добро земеделско състояние заявените БЗС в [населено място]. Терените са използвани цялгодишно за паша на животните, като са почиствани от храсти.

По отношение на земеделските парцели в землището на [населено място] е извършена теренна проверка на място, като е констатирано, че те са допустими.

По изложените съображения жалбата е изцяло основателна. Оспореният акт следва да бъде отменен, а преписката, върната на ответника за произнасяне в съответствие с установената по делото фактическа обстановка, при спазване на процесуалния и материалния закон.

На основание чл. 143, ал.1 АПК ответникът следва да заплати на жалбоподателя съдебни разноски в размер на 1140 лв, от които 430 лв адвокатски хонорар, 10 лв държавна такса, 700 лв за експертизи.

Воден от горното Административен съд София-град

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ уведомително писмо изх. № 02-100-6500/4713 от 02.10.2011г. на Изпълнителния директор на ДФ „З.“ – Разплащателна агенция, по жалба на С. Н. П. от [населено място], [улица].

ВРЪЩА преписката на административния орган за процедиране в съответствие с дадените от съда указания по тълкуване и прилагане на закона.

ОСЪЖДА ДФЗ – Разплащателна агенция да заплати на С. Н. П. съдебни разноски в размер на 1140 лв / хиляда сто и четиридесет лева/.

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

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: