

РЕШЕНИЕ

№ 29245

гр. София, 05.09.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Първо отделение 6 състав, в
публично заседание на 15.07.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Боряна Бороджиева

при участието на секретаря Елеонора М Стоянова, като разгледа дело номер **10416** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/, във вр. с чл.166, ал.3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс /ДОПК/ и чл.27, ал.5 от Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/.

Образувано е по жалба на Сдружение "Национална лозаро-винарска камара" (СНЛВК) ЕИК[ЕИК], чрез адв.Т., срещу Акт за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) № 01-2500/14-2/25.08.2023г., издаден от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ). С акта на Сдружението е определено подлежащо на възстановяване публично държавно вземане в размер на 1 120 427, 17 лв., представляващо сбор от извършените междинни и окончателни плащания по промоционален проект „Вина със защитено наименование за произход (ЗНП)/защитено географско указание (ЗГУ) в трети страни (Русия и Б.)“ по сключен договор за предоставяне на финансова помощ № 003 от 03.05.2016г., поради установени и доказани от обективна и субективна страна изкуствено създадени условия, съгласно Таблица 1 и Таблица 2.

Жалбоподателят, представляван от адв.Т., оспорва акта със съображения, че е постановен от некомпетентен орган, при неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона - основания по чл.146, т.1-5 от АПК. Оспорва представения окончателен доклад на О. по разследване ОС/2018/0169А5 и направените констатации, като счита, че в доклада на О. се съдържат общи формулировки, свързани с изпълнението на общо 11 промоционални, но няма в този доклад посочено нито едно конкретно обстоятелство, факт или

документ, който да касае относимите спрямо жалбоподателя по конкретната програма факти и обстоятелства. Позовава се на доказан по делото осъществяван първоначален, текущ и последващ контрол на изпълнение на действията по програмата от компетентните национални органи, не са констатирани каквито и да е било нарушения и изплатените суми по тази програма са въз основа на одобрени отчети, които са одитирани от компетентните органи. Счита за неоснователни и неподкрепени с доказателства по делото всички изложени твърдения в доклада, а в същото време обжалвания акт е основан единствено и само на този доклад, националният орган преповтаря изложените обстоятелства без да подложи на самостоятелна проверка тези факти и обстоятелства и съответно като единствен компетентен да направи собствени фактически и правни изводи. Не счита за нередно използването на подизпълнители от страна на прилагащата организация по програмата, доколкото програмата позволява използването на такива подизпълнители, като в същото време всички документи във връзка с използването на подизпълнители са били представени в отчетите за извършването на съответните действия, били са известни не само на ДФЗ, но и са били одобрени разходите по тях. Недоказани са твърденията за завишаване на цени за изпълнение на програмата, същото се отнася и за твърдения в обжалвания акт за изкуствено създадени условия. Поддържа и направените възражения във връзка с изтеклите срокове както за започване на процедурата по издадения акт, така направените възражение по давност. Претендира отмяна на акта и присъждане на сторените по делото разноски. Подробни съображения излага в писмени бележки.

Ответникът, представляван от адв. Г. оспорва жалбата, моли съдът да я остави без уважение. Позовава се на това, че окончателният доклад на О., върху който са изградени констатациите в акта, представлява официален удостоверителен документ, който не е оспорен, не е открито производство по оспорване по реда на чл. 193 ГПК във вр. с чл. 144 АПК предвид, което същият се ползва с обвързваща доказателствена сила. Макар и административният орган да е извършвал проверки при изпълнението на договора и разходите да са верифицирани, впоследствие О., който е компетентният орган е извършил разследване и е установил трансгранична схема, която е свързана с получаване на помощи при изкуствено създадени условия. В случая това е с оглед обстоятелството, че прилагащата организация Е. Л. е предоставила заем на бенефициент преди кандидатстването, преди Е. Л. да се избере за прилагаща организация, а този заем впоследствие не е възстановен. Това свидетелства за липса на самоучастие, за предрешеност на избора, изобщо за неспазване на принципите за разходване на публични средства. В допълнение във връзка с възражението за изтекла давност от жалбоподателя, ответникът възражава, че същите са заявени едва със становище по делото и се явяват преклудирани. Отделно от това приложимите давностни срокове не са изтекли, тъй като давността се прекъсва съгласно приложимия регламент с всяко действие по разследването. В случая такива действия по разследването е извършила О. във връзка с представяне на конкретния доклад и същите прекъсват давността. Излага подробни съображения в писмена защита и претендира разноски, за които прилага списък.

По допустимостта: Жалбата е подадена в срок и от лице, което има правен интерес от оспорването, срещу акт, който подлежи на съдебен контрол, поради което е процесуално допустима.

По същество на жалбата:

От фактическа страна се установява следното:

Жалбоподателят Сдружение „Национална лозаро-винарска камара“ е предлагаща организация (бенефициер) по 3 броя промоционални програми, одобрени от ЕК, за чието изпълнение са сключени 3 договора за предоставяне на финансова помощ. Конкретно по настоящото дело

предмет е промоционален проект с наименование „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“, предложен от Сдружението, за изпълнението на който с ДФ „Земеделие“ е сключен договор за финансово подпомагане № 003 от 03.05.2016 г. на стойност 2 290 544,55 лв. За организация изпълнител по цитирания промоционален проект е избрано дружеството „Е.“ Л.

С писмо изх. № 01–2500/14 от 12.01.2023 г. (л.45 по делото) ДФ „Земеделие“ е открил производство по издаване на Акт за установяване на публично държавно вземане на основание чл. 24, ал. 1, във вр. с чл. 26, ал. 1 от АПК, връчено на 17.01.2023 г. на представител на сдружението.

Посочено е, че производството се открива във връзка с получен в ДФЗ окончателен доклад на Европейската служба за борба с измамите (О.) по разследване ОС/2018/0169 относно нередности, засягащи изпълнението на 11 промоционални програми за селскостопански продукти на български бенефициери – средства от ЕФЗГ. Посочено е, че за периода от 15.04.2010 г. до 03.05.2016 г. пет български предлагащи организации (сред които и жалбоподателя) са сключили 11 договора за финансово подпомагане, за изпълнение на предложените от тяхна страна промоционални програми за информиране и промотиране на селскостопански продукти на вътрешния пазар и в трети държави. Установено е, че изпълнението на всички 11 промоционални програми е възложено на един и същи гръцки икономически оператор – Е. Л., като общата стойност на одобреното финансиране от ЕС възлиза на 11 392 171 евро. Според доклада на О. са допуснати нарушения, които засягат целия проектен цикъл – от организацията на поръчката до изпълнението и финансирането на дейностите. В писмото подробно е описано констатираното в доклада, като е предоставена възможност на жалбоподателя да направи възражения по основателността и размера на публичното вземане, както и да възстанови получените плащания по проекта.

В указания срок от СНЛВК (л.52) е депозирано възражение, в което оспорва като неоснователни и недоказани твърденията за нередности и престъпления, като се позовава на това, че процедурите за избор на изпълняваща организация са проведени съгласно нормативните изисквания и са изрично одобрени от министъра на земеделието и Управляващия орган, разходите и дейностите по проекта са били под постоянен счетоводен и технически контрол от ДФЗ, а прилагащата организация е осигурила необходимия собствен принос. Сдружението подчертава, че няма установени нарушения, тъй като е съдействало изцяло на проверяващите и е предоставило цялата изисквана документация. Заключение в възражението е, че искането за възстановяване на получените средства е неоснователно.

С процесния АУПДВ (л.26 по делото) изпълнителният директор на ДФЗ по отношение на СНЛВК е определил подлежащо на възстановяване публично държавно вземане в размер на 1 120 427, 17 лв., представляващо сбор от извършените междинни и окончателни плащания по промоционалния проект „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“ по сключен договор за финансова помощ № 003 от 03.05.2016г., поради установени и доказани от обективна и субективна страна изкуствено създадени условия, съгласно Таблица 1 и Таблица 2. Актът е издаден на основание 20а, ал. 1 и 2, т. 2 и 3 във връзка с чл. 27, ал. 3 и 5 от Закона за подпомагане на земеделските производители; чл. 162, ал. 2, т. 8 и 9, във връзка с чл. 165 и 166 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс; чл. 5, ал. 2, т. 5 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор; чл. 7, §3 от Договор за предоставяне на финансова помощ №003/03.05.2016 г.; чл. 60 от Регламент (ЕС) №1306/2013; чл. 63, §2 от Регламент (ЕС) 2018/1046; чл. 4 от Регламент (ЕО) №555/2008; чл. 33 от Наредба №2 от 04.04.2014 г. за условията и реда за предоставяне на финансова помощ по Националната програма за подпомагане на лозаро-винарския сектор 2014–2018 г.

Мотивите на акта са в първата си част общи, по установеното в доклада на О., засягащо изпълнението на 11 промоционални програми за селскостопански продукти – средства от ЕФГЗ, от 5 български бенефициери, които са сключили 11 договора за финансово подпомагане, за изпълнение на предложените от тяхна страна промоционални програми за информиране и промотиране на селскостопански продукти на вътрешния пазар и в трети държави. Установено е, че изпълнението на всичките 11 промоционални програми е възложено на един и същи гръцки икономически оператор - Е. Л., като общата стойност на одобреното финансиране от ЕС възлиза на 11 392 171 Е.. Съгласно доклада на О. при изпълнението на 11 промоционални програми за селскостопански продукти, изпълнявани в Р. Б. са допуснати сериозни нередности, които засягат целия проектен цикъл от организацията на поръчката до изпълнението и финансирането на дейностите. Сдружението на жалбоподателя е бенефициер по три от тези програми, в това число и процесния промоционален проект „Вина със защитено наименование за произход (ЗНП)/ защитено географско указание (ЗГУ) в трети държави (Русия, Б.)“ 2016-2018г., за който с ДФЗ е сключен договор за финансово подпомагане На 003 от 03.05.2016 г. на стойност 2 290 544,55 лв. Проектът е включен в списъка на програмите, чието предлагане не съответства на установените правила на ЕС. За организация изпълнител по цитирания промоционален проект е избрано дружеството „Е.“ Л..

По нататък в акта се посочват установените от О. нередности: Предлагащите организации не са осигурили своя собствен принос към проектите. Вместо това е бил поне частично покрит от прилагащата организация чрез множество заеми, които не са били напълно погасени; Изпълнението на дейностите по програмата е било осъществено предимно от първо и второ ниво подизпълнители на Е. Л.. без предварително уведомяване на компетентния национален орган; Процесът на възлагането на дейностите на подизпълнители и действителното изпълнение на същите от няколко подизпълнителя са довели до завишаване на цените на дейностите, Разследваните от О. факти се отнасят до нередности в четири отделни сфери - организация на процедурата на възлагане на поръчки, предоставяне на средства за проектите, използване на подизпълнители и завишаване на цените за изпълнението на дейностите по програмите.

Установено е, че при избора на прилагаша организация е икономическия аспект на процеса, като не е взета предвид цената, нито най-доброто съотношение между качество и цена. Вместо това стойността на всички договори е била предварително определена и оферентите са били поканени само да представят подробна разбивка на бюджета и графика на дейностите. В спецификациите на конкурсните процедури се определя съдържанието на промоционалните програми под формата на списък с конкретни дейности е предварително установени местоположения и дни. Макар да е използвана правилната методика и икономически най-изгодна оферта, са използвани широки критерии, които не оставят възможност за конкуренция по отношение на цената или обхвата на предложените дейности, като по този начин е застрашен състезателния характер на процедурата по избор на прилагаша организация (например оценка на предишния опит на икономическия оператор, технически и финансов капацитет на икономическия оператор, сертифициране по І. 9001, които не са свързани с предмета на договора и в тази връзка не могат да бъдат взети предвид само на етап подбор). Така според констатациите на О. са създадени условия, при които съответните критерии не са имали за цел да се определи икономически най-изгодната оферта, а са били свързани с оценката на способността на оферентите да изпълнят договора и това компрометира допустимостта на финансирането на промоционалния проект и нарушава разпоредбите на чл. 4 от Регламент (ЕО) № 555/2008 на Комисията от 27 юни 2008 г. В акта е посочено и че изборът на организация изпълнител не съответства на изискванията, на чл. 33 от Наредба № 2 от 04.04.2014г. за условията и реда за предоставяне на финансова помощ по

Национална програма за подпомагане на лозаро-винарския сектор за периода 2014-2018г. и предвидения там специален ред.

Актът се позовава и на установеното от разследването на О., че всички предлагащи организации са били предварително финансирани от прилагащата организация - Е. Л.. Предлагащите организации са получили множество заеми, включително ресурси за финансиране на собствения им принос в промоционалния проект в размер на 20 %, като тези заеми са отпуснати чрез споразумения за предоставяне на финансова ликвидност, без съответното обезпечение, като е предвидено да бъдат изплатени след възстановяването на средствата отДФЗ, след като прилагащата организация преведе сумите по заемите на предлагащите организации същите незабавно ги прехвърляли обратно на Е. Л.. като плащания по издадените фактури за изпълнение на дейностите по проектите. Установено е, че сдруженията са дали съгласие за кандидатстване при измамни условия, били са наясно, че начинът, по който ще достигнат до финансиране от ЕС нарушава ключови правила за принципите на бюджета на ЕС, доброволно са извършили предварително определения избор на прилагаща организация и наложените от нея последващи действия, споделили са неправилната облага с организатора и са защитавали интересите на организатора и целостта на схемата.

По нататък в акта е посочено, че съгласно чл. 4 от подписания договор № 003 от 03.05.2016 г. за предоставяне на финансова помощ по Национална програма за подпомагане на лозаро-винарския сектор за периода 2014-2018г. по мярка „Популяризиране на пазарите на трети държави“ се урежда използването на организациите изпълнители и подизпълнители, като е заложено, че изпълнителят се задължава да уведоми националния компетентен орган за договорите, сключени с организациите изпълнители и подизпълнители, както и да предостави на националния компетентен орган заверено копие от тези договори, заедно с имената и търговските фирми на третите лица, на които той смята да повери изпълнението на дадено действие, както и имената на евентуалните съветници и/или консултанти. Във всички промоционални програми, спечелилият оферент Е. Л.. е декларирал, че при изпълнението на програмите няма да използва подизпълнители, проверката обаче установява, че гръцкото дружество е възложило повечето от дейностите по промоционалните програми на подизпълнители, като разходите от тях възлизат на над 60 % от общата стойност на програмите, а в някои случаи, дори е установено завишаване на изпълнените дейности от други дружества с до 95 %.

Резултатите от извършените проверки на О. установяват, че действителните разходи за изпълнение на дейностите са били по-ниски от фактурираните от подизпълнителите и следователно от прилагащата организация, в някои случаи между 5 и 7 пъти по-ниски от сумите, фактурирани, от подизпълнителите на прилагащата организация.

След тези общи установявания, актът обсъжда приложените към окончателния доклад на О. доказателства и информация, касаещи промоционалния проект „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“, изпълнявана от жалбоподателя по договор за предоставяне на финансова помощ № 003 от 03.05.2016 г, а именно:

1.Манипулиране на тръжни процедури по избор на изпълняваща организация:

СНЛВК е организирано процедура за избор на изпълняваща организация, като анализирайки документацията за поръчката според О. състезателната процедура значително се отклонява от изискванията, тъй като вместо икономически критерий цена или най-доброто съотношение между качество и цена, понеже стойността на договора е била предварително определена и оферентите са били поканени да представят само подробна разбивка на бюджета и графика на дейностите, предлагащата организация е използвала широки критерии за подбор, свързани с оценката на способността на оферентите да изпълняват договора, които не са имали да за цел да

се определи икономически най-изгодната оферта, а са били свързани с оценката на способността на оферентите да изпълняват договора.

В докладът е прието, че използването на критериите за подбор при възлагането на договорите не е в съответствие с принципа на равно третиране.

2. Недостатъчни финансови ресурси на предлагащата организация

Проектът е бил съфинансиран от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (50 %) и от българската държава (30%) като сдружението е имало задължението да осигури собствен принос в размер на 20% и да финансира предварително дейностите по проекта, докато средствата бъдат възстановени от Разплащателната агенция.

Разследването на О. е установило, че в действителност проектът е бил предварително финансиран от организацията изпълнител Е. Л., която е отпускала на сдружението множество безлихвени заеми, включително ресурси за финансиране на самоучастието в размер на 20 %, които са предвиждали заемите да бъдат изплатени след възстановяване на средствата от Разплащателната агенция. Сумите по заемите са били преведени от организацията изпълнител на сдружението, което от своя страна ги прехвърля обратно на Е. Л., като плащания по фактури по проекта. В резултат на разследването е установено, че повечето от заемите не са били напълно изплатени след приключване на промоционалния проект, тъй като членовете на СНЛВК не са предоставили достатъчно средства за покриване на собствения си принос. За изпълнението на проекта „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.) Сдружението е получило от Е. Л.. заеми в размер на 779 821,17 евро, . Към ноември 2021 г. по данни на О. по получените заеми за изпълнението на проекти не са били изплатени суми, приблизително равни на самоучастието на СНЛВК по проекта. Така излиза, че финансирането на проекта е осигурено чрез заеми от организацията изпълнителя към СНЛВК, включително и неговият дял за съфинансиране на проекта, но поради липса на съфинансиране от страна на членовете на СНВЛК, част от заемите не са върнати и изпълнителят е покрил изцяло или частично задълженията на СНВЛК.

3. Използване на подизпълнители и завишаване на цените:

При кандидатстване по проекта „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“ Е. Л.. е декларирано, че няма да използва подизпълнители, но съгласно проектната документация голяма част от дейностите са възложени на трима основни подизпълнители А.М. & S. Е.Е., „МАРКЕТ МЕЙКЪР БГ“ ЕООД и „УЪРЛ АДВ“ ЕООД, като основният подизпълнител А.М. & S. Е.Е. е прехвърлил значителен обем от дейностите на „МАРКЕТ МЕЙКЪР БГ“ ЕООД без уведомяване на компетентния орган. Използването на подизпълнители противоречи на първоначално декларираното и националният компетентен орган не е бил предварително уведомен.

Установено е завишаване на цените в някои случаи поради значителни разлики между фактурите на действителните доставчици на услугите и сумите, декларирани от подизпълнителите, в други случаи поради липса на плащания към реални доставчици при отчетени разходи от подизпълнителите. Това означава като резултат, че на прилагащата организация са изплатени повече средства от ЕС от действително използваните, а неплащането на фактури поставя под съмнение реалното изпълнение на дейностите.

След горните констатации в акта е направено заключение, че от всички установени в административното производство факти и обстоятелства се доказва по недвусмислен и еднозначен начин, както от обективна, така и от субективна страна, че са били създадени изкуствени условия, довели до извършване на нарушение на чл. 60 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета. Съгласно посочената като нарушена разпоредба, не се допуска предоставянето на предимство на лица, за които е установено, че са създали изкуствени условия, противоречащи на целите на законодателството в областта на

селското стопанство. Според органа от обективна страна се установяват правни, финансови, лични и други връзки между прилагащите организации и техните представители, от една страна, и „Е.“ Л., от друга – връзки, съществували преди одобрението и по време на изпълнението на промоционалните програми, обект на разследване от О.. Тези обвързаности са резултат от предварителна уговорка, целяща да създаде формално съответствие с изискванията за одобрение и да осигури финансиране от ЕС и националния бюджет, при фактическо несъответствие на реално извършените операции. В резултат на това предлагащите организации, включително и СНВЛК, са получили предимство чрез одобрение на промоционални програми и сключване на договори за финансово подпомагане, сред които и договор № 003 от 03.05.2016 г. със значителен финансов ресурс. От субективна страна, предлагащите организации умишлено и в сговор с изпълнителите са заявили и получили неправомерно средства от ЕС и националния бюджет. Според административния орган разследването на О. и окончателният доклад потвърждават: манипулиране на тръжни процедури в нарушение на принципите на публичност и прозрачност; счетоводни документи с невярно съдържание, включително без реална търговска стойност; директни връзки на собственост, контрол и интереси между участващите компании и физически лица (конфликт на интереси), завишени цени и измами със средства на ЕС и националния бюджет. При така установената фактическа обстановка, Разплащателната агенция е счела, че следва да отнеме предоставеното предимство и да изиска възстановяване на цялото получено по договора финансово подпомагане. На основание чл. 63, § 2 от Регламент (ЕС, Е.) 2018/1046, държавите членки са длъжни да предприемат всички необходими мерки за защита на финансовите интереси на Съюза – включително превенция, откриване и коригиране на нередности и измами, в сътрудничество с Европейската комисия, О. и Европейската сметна палата.

В обжалвания акт са обсъдени възраженията на Сдружението, които са отхвърлени като неоснователни. Проектът „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“ е част от група програми, свързани с прилагащата организация „Е.“ Л., и попада в обхвата на окончателния доклад на О.. В доклада е установена финансова зависимост на СНЛВК от „Е.“ Л., чрез която са създадени изкуствени условия за осигуряване на необходимото самоучастие. Констатирани са и нарушения – използване на подизпълнители без уведомяване, манипулирани тръжни процедури, счетоводни документи с невярно съдържание и пряка свързаност на собственост и контрол. Позовава се на материалната доказателствена сила на окончателния доклад на О. по силата на чл.11, § 1 от Регламент (ЕС, Е.) № 883/2013 и чл. 179 ГПК вр. чл. 144 АПК, с която потвърждава неправомерно създадени предпоставки за получаване на подпомагане. Поради липсата на доказателства за опровергаване на извода за създадените от лицата изкуствени условия за получаване на финансово подпомагане, което не им се следва, ДФЗ не приема възраженията за основателни.

По делото е събрана административната преписка и допълнително са приети доказателства както следва:

Във връзка с твърденията на жалбоподателя са изискани и приети писмени доказателства от Изпълнителна агенция „Сертификационен одит на средствата от европейските земеделски фондове“ относно извършени одити на програмата. Също така е изискана и приета преписката по издаване на Заповед № 03-РД/1409/27.04.2016г. по одобряване на финансовото подпомагане. От ответника предвид и изричното заявление на адв.Г., не се оспорва, че има одобряване на финансиране по подаденото заявление.

От ответника са изискани, представени и приети по делото протоколи за приемане и заявки за плащане от конкретни дати. В изпълнение на тези указания по делото е представена У. памет, в

която се съдържат документи, свързани с промоционалната програма. Към делото са приложени и обособени в класьори документи, свързани с отделните фази от изпълнението на промоционалната програма „Промоция на вина със ЗНП/ЗГУ в трети страни“ (Русия и Б.) по сключен договор за финансово подпомагане № 003 от 03.05.2016 г.

От ответника са представени и приети по делото Окончателен доклад на О. по разследване ОС2018/0169/А5 и Приложения от № 1 до № 16 към него в заверени преводи от английски език на български език, обозначени с гриф „чувствителна информация“, обособени отделно от останалите материали по делото.

Правни изводи:

При проверката по чл. 168, ал. 1 от АПК на законосъобразността на оспорения административен акт, вземайки предвид доводите на страните, но и всички основания по чл. 146 от АПК, въз основа на събраните доказателства, съдът установи следното:

Оспореният АУПДВ е издаден от компетентен орган. Съгласно чл. 11 и чл. 11а от ЗПЗП ДФЗ е акредитиран за единствена Разплащателна агенция в Б. за прилагане на ОСП на ЕС. По силата на чл. 20а, ал. 1 и ал. 5 от ЗПЗП изпълнителният директор на ДФЗ е и директор на РА, като издава актове за установяване на публични държавни вземания по реда на ДОПК. Правомощието му е обвързано с предвиденото в чл. 27, ал. 3 и ал. 5 от ЗПЗП задължение на РА за събирането на недължимо платените и надплатените суми по схеми за плащане и проекти, финансирани от европейските фондове и държавния бюджет, които са публични държавни вземания. Актът е издаден и подписан от Г. Т. – изпълнителен директор на ДФЗ. Във връзка с това, неоснователно е възражението на жалбоподателя, изложено в жалбата до съда, че оспореният АУПДВ е издаден от некомпетентен орган.

Актът е издаден в изискуемата писмена форма за действителност, съгласно чл. 59, ал. 2 от АПК и съдържа необходимите реквизити, с ясна разпоредителна част. Изложени са фактически и правни основания, послужили за издаването на акта.

При издаването на акта не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Преди издаване на акта адресатът му е уведомен за откритото производство по издаване на АУПДВ с писмо изх. № 01-2500/14/12.01.2023г., в което са изложени установените факти и приложимата спрямо тях правна уредба, която води до извод за извършена нередност при разходване на публични средства от Европейските фондове. На жалбоподателя е осигурена възможност за участие в производството, направил е възражения, които са обсъдени в акта.

По отношение на възражението, че не е бил запозната тогава с доклада на О., а едва на съдебната фаза, следва да се има предвид, че писмото за уведомяване доста подробно пресъздава констатациите от проверките на О. и констатираните нарушения – избирането на изпълняващата организация чрез неконкурентна процедура по подбор, неосигуряването на проекта със собствени средства и заемите от изпълняващата организация, основно изпълнение от подизпълнители, без предварително уведомяване на компетентния национален орган и завишаване на цените предвид превъзлагането на проектните дейности на подизпълнители. Предвид така наведените нарушения жалбоподателят е бил наясно с основните изводи на О. и не е нарушено правото му на защита по време на административното производство.

Неоснователни са възраженията, че към датата на започване на процедурата по издаване на обжалвания административен акт са изтекли сроковете, в които е допустимо започване на процедура по възстановяване на средства, получени от Европейски фондове:

Относно 18 месечният срок чл. 54, параграф 1 от Регламент (ЕС) 1306/ 2013 г. съдът приема следното:

Съгласно чл. 54, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 на ЕП и на Съвета за всяко неправомерно плащане, възникнало в резултат на нередност или небрежност, държавите членки изискват възстановяване от бенефициера в срок от 18 месеца след одобрението и където е приложимо — получаването от страна на разплащателната агенция или органа, отговарящ за възстановяването, на контролен доклад или подобен документ, който посочва извършването на нередност. Установява се, че докладът, посочващ нередност, а именно окончателният доклад на О., официално е постъпил в ДФЗ на 13.05.2022 г., а производството по издаване на АУПДВ е открито с писмо изх.№ 01–2500 /14 от 12.01.2023 г., връчено на жалбоподателя на 17.01.2023г. Тоест 18 месечният срок не е изтекъл, каквито твърдения излага жалбоподателят. По повод възражението на жалбоподателя, че не е доказана тази дата на получаване на доклада, за което не са представени допълнителни доказателства, следва да се има предвид, че дори и да не е спазен 18 месечен срок, това не прави недопустимо издаването на АУПДВ, защото срокът не е преклузивен за държавата членка да установи публичното държавно вземане, а е предвиден като дисциплиниращ механизъм за защита на бюджета на Съюза. Това се извежда от съображение 37 към Регламента, където изрично се говори за възможността при забавено или непълно възстановяване Комисията да начислява съответните суми на държавата членка. Следователно, изтичането на срока не засяга законосъобразността на националния акт, а единствено ангажира финансовата отговорност на държавата пред Комисията. Същото се потвърждава и от Решение на Общия съд от 08.03.2023 г. по дело Т-235/21, където е прието, че неспазването на срока по чл. 54 не пречи на последващо производство по възстановяване на неправомерно изплатени средства от бенефициера, а само оправомощава Комисията да наложи финансова корекция на държавата членка (т. 40, 46 и 88 от мотивите). В този смисъл Решение № 4424/10.04.2024г. по адм. дело № 9469/2023г. на ВАС на РБ, Решение № 5930 от 15.05.2024 г. по адм. д. № 9327/2023 г., Решение № 11782 / 29.11.2023 г. по адм. д. № 6225 / 2023 г., Решение № 6774 от 22.06.2023 г. по адм. д. № 4349/2023 г.)

Относно възражението за изтекла давност съдът намира, че същото следва да бъде разгледано, като своевременно направено в становище по делото и след това в съдебно заседание, макар и след като е даден ход, но е неоснователно, поради следното:

Съгласно член 3, пар. 1 от Регламент № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (Регламента) срокът за давност за процедурите е четири години от момента, в който нередността е извършена, като максималният срок при прекъсвания е осем години. Доколкото съгласно чл. 3, пар. 3 от Регламента държавите-членки запазват възможността да прилагат срок, който е по-дълъг от така установените, в случая е приложима националната уредба в чл. 171 ДОПК, съгласно която 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, освен ако в закон е предвиден по-кратък срок и член 171, ал. 2 ДОПК уреждащ абсолютна 10-годишна давност, считано от 1 януари на годината, следваща годината, през която е следвало да се плати публичното задължение. Както се посочи, давността започва да тече от датата на извършване на нередността - действие или бездействие на икономическия оператор, представляващо нарушение на правото на Съюза, водещо до вреда или потенциална вреда, причинена на бюджета на ЕС. В случай на многогодишна програма срокът за давност продължава докато програмата не бъде прекратена. Проектът „Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“ е многогодишна програма, договорът е действал в периода 03.05.2016г.-15.06.2018 г., а плащанията са извършвани до 22.02.2019г., когато е уведомителното писмо за третия период (л.215 по делото) и именно от 22.02.2019г. е започнала да тече давността за установяване нередността за възстановяване на

средствата, представляващи вреда за бюджета на ЕС. Броен от тази дата на 15.09.2023г., когато е издаден АУПДВ не е изтекла относителната 5 годишна давност по чл. 171, ал. 1 ДОПК, като с издаването на АУПДВ се прекъсва давността, а към момента не е изтекла абсолютната погасителна давност (към момента изпълнението на акта е спряно с определение по делото и е налице хипотеза на чл.172, ал.1, т.2 от ДОПК). Освен това спрямо Сдружението са предприети действия по уведомяване за разследване, с данни от доклада на О., с връчване на писмото за образуване на производство по издаване на АУПДВ, които прекъсват давността, като в писмото от 12.01.2023г. е налице достатъчно конкретика, за да се разглежда като действие по нотифициране по смисъла на чл.3, §1, изр.3 от Регламент № 2988/95, съответно то е прекъснало давността на 12.01.2023г., след което започва да тече нов срок

На следващо място следва да се обсъди наличието на материалноправно основание за издаване на акта.

Съгласно мотивите на обжалвания АУПДВ, основаниято за издаването му е наличието на нередност, изразяваща се в изкуствено създадени условия за получаване на финансово подпомагане, която не му се следва. Изкуственото създаване на условия, необходими за получаване на облага, е с характер на нередност, доколкото по хипотеза нарушава правото на Съюза /аргумент от чл. 4, ал. 3 от Регламент 2988/95/ и предполага разходването на средства за предоставяне на облагата, което води до засягане на общия бюджет на Съюза.

Съгласно чл.60 от Регламент (ЕС) № 1306/2013, на физическо или юридическо лице не може да бъде предоставено никакво предимство, когато условията за получаването му са създадени изкуствено в противоречие с целите на законодателството в областта на селското стопанство. Подобно изкуствено създаване на условия представлява „нередност“ по смисъла на чл. 1, §2 от Регламент (ЕО, Е.) № 2988/95, тъй като е действие или бездействие на икономически оператор, което нарушава правото на Съюза и е свързано с неправомерно разходване на средства от бюджета на ЕС. За този вид специфична нередност, каквато представлява установеното в случая - изкуствено създадени условия за получаване на одобрение за финансиране по програма, практиката на Съда на ЕС (решения по дела C-434/12 „Слънчева сила“ и C-52/14 „P. & L.“) изисква наличие както на обективен елемент — формално спазване на условията, но без реално постигане на целта на програмата, така и на субективен елемент - намерение да се извлече облага от правото на Съюза чрез заобикаляне на неговата цел.

Установяването на такъв вид нередност поражда за администрацията задължението да откаже предоставянето на финансова помощ и да изиска връщане на неправомерно изплатените средства. Съгласно чл.4, § 1 от Регламент 2988/95, общото правило е, че всяко нередност включва отнемане на незаконно придобитата облага: 1. посредством задължението да се плати или възстанови размерът на сумата, която се дължи или е придобита незаконно; 2. посредством частичното или пълното усвояване на обезпечението, което е предоставено в подкрепа на искането за авансово плащане или по времето на получаването на облагат. На основание чл. 4, § 3 от същия нормативен акт, „действия, предприети с цел придобиване на облага, насочени против целите на приложимото право на Общността, в случая посредством изкуственото създаване на условията, които се изискват за получаването на такава облага, ще имат за резултат, в зависимост от случая, или невъзможността за получаването на облагата, или нейното отнемане.“

Както се посочи по горе съгласно т. 29 от мотивите на Решение на СЕС от 12.09.2013 г. по дело C-434/12 „Слънчева сила“, за да се установи наличие на изкуствено създадени условия, е необходимо кумулативно наличие на обективен и субективен елемент. Обективният елемент е налице, когато въпреки формалното спазване на правните изисквания целта на съответната схема за подпомагане не е постигната. Субективният елемент се състои в намерението за получаване на

неправомерна облага, като се създават изкуствено условията за това, което се извежда от лични, икономически или правни връзки и координация между участниците.

В конкретния случай е безспорно, че жалбоподателят – СНЛВК е бенефициер по договор за предоставяне на финансова помощ № 003 от 03.05.2016г. и че „Е. Л.“ С. е избрано за изпълнител на програмата.

Нередността е установена въз основа на окончателния доклад на О. и приложените към него материали, които по силата на чл. 11, §2 от Регламент (ЕС, Е.) №883/2013 представляват допустими доказателства в административни или съдебни производства на държавите-членки, където е възникнала необходимост от използването им, по начина и при условията, приложими за административните доклади, изготвени от инспектори на националната администрация. И тъй като докладът е съставен от длъжностни лица в кръга на правомощията им, по националното право представлява официален документ, който се ползва с материална доказателствена сила.

Докладът е оспорен неколккратно от жалбоподателя, но не е оспорена неговата истинност, не е поискано откриване на производство по чл. 193 и сл. от ГПК, а се твърди че констатациите му са неправилни и необосновани. На жалбоподателя е дадена възможност да обори доказателствената сила на доклада чрез представяне на насрещни доказателства, които да опровергават констатациите в този доклад.

За оборването на констатациите в доклада, жалбоподателят се позовава на ъбраните доказателства, че ДФЗ като национален компетентен орган е осъществил текущ и последващ контрол в рамките на срока на програмата, действията на Сдружението по процедурата и договора са одобрени, не са открити нередности. Съдът намира, че това, че изпълнението на програмата е одобрено от националните органи, а и от Европейската комисия, не означава, че изкуствени условия не са налице и че при последващ контрол и проверка от О. не може да се установи друго. Тази логика на жалбоподателя е отхвърлена в Решение № 4424/10.04.2024г. на ВАС на РБ по дело № 9469/2023г., в което се сочи, че: „Само от обстоятелството, че такива условия не са установени при контрола на всеки един етап от одобрението и изпълнението на програмата, както от националните контролни органи, така и от Европейската комисия, не следва, че такива условия не са налице. Същото се отнася и за одобрението от страна на министъра на земеделието и храните на избраната изпълнителна организация. Доведена до крайност тази логика приема, че щом изпълнението на една програма е приключило без забележки, е невъзможно да са извършени злоупотреби.“

По отношение на възражението, че в доклада, съответно и в акта, се съдържат само общи формулировки, свързани с изпълнението на 11 програми, но няма конкретни факти и обстоятелства, доказателства, относими към конкретната промоционална програма. Видно от съдържанието на обжалвания акт това не е така, защото съдържа конкретна част (от стр.6 до стр.9 на акта, л.28-30 по делото), в която са очертани отделните групи нередности, установени като допуснати от жалбоподателя по конкретния проект и сключения договор – манипулиране на тръжни процедури по избор на изпълняващата организация, недостатъчни финансови ресурси на предлагащата организация, използване на подизпълнители и завишаване на цените. А окончателният доклад на О. в приложенията си съдържа доказателства, касаещи отделните програми.

Общият анализ по 11 програми също е от съществено значение, защото именно разглеждането им съвместно извежда част от предпоставките за извода за нередност найяве - изпълнението е възложено на един и същи гръцки икономически оператор - Е. Л., в рамките на разследването е установен идентичен модел за възлагане и изпълнение, в т.ч. конкретно по отношение трите отделни процедури, проведени от жалбоподателя СНЛВК (стр. 5 и 6 от Окончателния доклад).

В случая на проекта „„Вина ЗНП/ЗГУ в трети страни (Русия и Б.)“ относими към създаването на изкуствени условия са действията на предлагащото сдружение по избора на прилагаща организация, финансирането и изпълнение на проект с подизпълнители, водещо до завишени цени.

1. Относно манипулиране на процедурата по избор на изпълняваща организация.

В случая този извод е направен в акта на база установеното в доклада, въз основа на анализ на документите за поръчката, че при избора на прилагаща организация не са спазени изискванията за състезателна процедура, по конкретно че при критериите за възлагане и съответните формули не е била взета предвид под внимание цената, нито най-доброто съотношение между качество и цена, вместо това стойността на всички договори е била предварително определена и оферентите са били поканени да представят подробна разбивка на бюджет и график на дейностите. Конкретно за настоящата програма на стр.8 от доклада на О. се отбелязва следното: „Критерият „цена“, включен в третия проект на Националната лозаро-винарска камара, не е свързан с цената, предложена за изпълнението на проекта. Вместо това той е използван като оценка на предишния опит на оферентите“ При това положение следва да се сподели извода в доклада, че така се пренебрегва икономическия аспект на процеса, защото е важен при разходване на публични средства, а и не оставя възможност за конкуренция по отношение на цената или обхвата на предложените дейности, като по този начин застрашава състезателния характер на процедурите. Твърденията на жалбоподателя, че стойността не е била предварително определена, а само е даден максимален бюджет на договора и че списъкът с конкретни дейности като спецификация не е нарушение не опровергават цитираните констатации и изводи в доклада и в акта.

Що се отнася до възражението на жалбоподателя, че така избраните критерии не нарушават принципа на равно третиране, а документацията е одобрена от компетентния национален орган следва да се има предвид следното:

Действително, документацията на конкурсната процедура е одобрена от компетентния национален орган, но това обстоятелство не преклудира възможността впоследствие да се извърши проверка и да се установи наличието на нарушения - на изкуствено създадени условия. Договорите са сключени въз основа на заповед за одобрена прилагаща организация, като ДФЗ не осъществява последващ контрол по отношение на този избор. Дори да се вземе предвид направеното от Министъра на земеделието одобрение на прилагащата организация, това не оборва фактическите установявания в административното производство, като останалите нередности са установени след сключването на договора и при неговото изпълнение и отчитане. Не без значение е и, че в резултат на тази методика при всички 11 промоционални програми за селскостопански продукти за български бенефициери е избрана изпълнителска организация един и същи гръцки икономически оператор - Е. Л., като възлагането, а и после изпълнението е по идентичен модел.

Що се отнася до възражението, че в случая била избрана икономически най-изгодната оферта и е избран участник с най-добра способност и възможности за изпълнение, съдът намира, че за констатиране на нередността, изразяваща се в създаване на изкуствени условия, от значение е дори предварителното им залагане, като същото се разглежда и в контекста на останалите факти и обстоятелства.

2. Относно недостатъчни финансови средства

Констатирани са недостатъчни финансови средства на предлагащата организация – СНЛВК, като в действителност програмата е била финансирана от прилагащата организация - Е. Л.. За изпълнението на проекта СНЛВК е получило множество заеми, включително ресурси за финансиране на самоучастието си в размер на 20%. В приложение № 3 към доклада на О. е

описан списък със сумите, които Сдружението е получило като заеми по конкретната програма. Съдът споделя становището, че тяхното предоставяне от прилагащата организация е важно обстоятелство във връзка с установяване на финансовите отношения между СНЛВК и Е. Л.. при подготвителните действия за предоставянето на помощта по сключения между ДФЗ и Н. договор. Установена е предопределеност на избора на прилагащата организация, доколкото същата е в състояние да предостави заемни средства на сдружението, за да може то да изпълни нормативните изисквания и да заяви за възстановяване пред фонда заплатени от негово име разходи за дейността по промоционалната програма. В този смисъл решения на ВАС № 1205/12.02.2025 г. по адм.д. №8151/24 г., № 6584/18.06.2025 г. по адм.д. № 11224/2024 г..

Що се отнася до възражението на жалбоподателя, че липсва забрана за финансиране чрез заеми, съдът споделя становище, че подобни заеми – без лихва и обезпечение, които се връщат след изпълнение на програмата, освен че разкриват липса на реална финансова самостоятелност на бенефициера, каквато е целта на правилата на ЕС, означава създадено изкуствено съответствие чрез външно предоставяне на средства от изпълнителя, а и въздействие от същия при намиране на финансиране. Това води до финансова зависимост на бенефициера от прилагащата организация, която пък той избира несъвместима с принципите на програмата и представляваща част от нередността по чл.60 от Регламент 1306/2013.

Твърдението на жалбоподателя, че заемите не са давани предварително, а след одобрението на проекта и започване реализацията на дейностите същото не се установява, не се опровергават констатациите на О. за получени от Н. 29 заема от изпълнителя Е. Л. общо по трите програми 4 167 277 евро и по настоящата програма 779 821, 17 евро, а и дори да е така, не променя факта на зависими отношения. Сумата е приблизително равна на собствения принос, който е трябвало да бъде осигурен от предлагащата организация.

3. Използването на подизпълнители и завишаване на цените

Това, че при участието в промоционалната програма Е. Л.. е декларирало, че при изпълнението на същата няма да бъдат използвани подизпълнители, а след това при изпълнението гръцкото дружество е възложило повечето от дейностите по промоционалната програма на подизпълнители, които не са преминали през подбор в конкурсна процедура и без да уведоми за това предварително националния компетентен орган, според съда представлява нарушение на изискванията за изпълнение на проекта. Оттук насетне следват и другите нередности, свързани със завишаване на цените, дължащо се на разлики между фактури на подизпълнители и съответни фактури на действителните доставчици на услугите; значителен брой фактури, неплатени от подизпълнителите на действителните доставчици на услугите. Констатациите на разследващия орган, които включват и сравнителни таблици, илюстриращи отклонението, не са опровергани с насрещно доказване от жалбоподателя, че при възлагането на подизпълнители и на подподизпълнители не е имало соченото в доклада завишаване на цените. Към доклада са приложени множество фактури, платежни документи и др., които е могло да бъдат анализирани експертно, ако жалбоподателя иска да докаже обратното, но не го е сторил.

Горното показва наличие на връзки, индикатори и обвързаности от правно, финансово и друго естество между прилагащата организация и гръцкото дружество “Е.” Л.. преди одобрението и по време на изпълнението на процесния промоционален проект. Тези обвързаности, резултат от предварителни уговорки, целят осигуряването на формално съответствие с изискванията за одобрение, но същевременно се основават на вътрешно несъответствие на действителните операции. Предвид вътрешното несъответствие с изискванията на проекта и принципите за разходване на безвъзмездната финансова помощ, целите на финансирането не могат да бъдат постигнати и обективният елемент на нередност изкуствено създадените условия е налице.

Установен и субективният елемент на изкуствено създадените условия, изразяващо се в установеното манипулиране на тръжните процедури, нарушаващо публичността и прозрачността на същите, завишени цени и измами с финансови средства от бюджета на ЕС. Налице е координация между Сдружението, Е. Л.. и използваните от последното подизпълнители, насочено към получаването на облага в противоречие с целите на промоционалната програма. Облагата съставлява самото финансово подпомагане, което при липса на осъществяване на горните фкти, не би било получено от Сдружението.

Взети заедно всички описани по горе факти и обстоятелства по проекта, които са доказани по делото и не се оспорват (спорно е тяхното тълкуване и съответно правно значение, дали водят до нередности)–критериите на избора на изпълняваща организация, които го предрешават, финансирането от същата тази изпълняваща организация на бенефициера без лихви и обезпечения, подизпълнители, които тя ползва, а не е декларирала, че ще ползва и завишени цени след това, установяват изкуствено създадени условия, които правилно са определени в акта като нередност. При възприемането на създадените изкуствени условия за получаване на облагата, администрацията е дължала отстраняване на последиците от неоснователното имуществено разместване с отнемане на незаконно придобитата облага.

В горния смисъл съдът съобрази практиката на ВАС на РБ – Решение № Решение № 8235/01.08.2025г. по адм.дело № 10003/2024г., Решение № 6584/18.06.2025г. по адм.дело № 11224/2024, между същите страни, по същия доклад на О., касаещи другите две програми с бенефициер жалбоподателя.

Извън горното оспорване на допустимостта и основанията за определената сума за възстановяване като главница и лихви като мярка по нередността, няма спор по размера на тези суми и съдът не установи незаконосъобразност при определянето им.

Воден от гореизложеното, съдът достигна до извод за законосъобразност на АУПДВ и жалбата срещу него следва да се отхвърли.

По разноските: Ответникът претендира разноски в размер на 49 747, 69 лв. с ДДС. При този изход на делото следва да му се присъдят разноски, но при прилагане на правилата на АПК, към който препраща ччл.166, ал.3 от ДОПК за обжалването. Съгласно чл.143, ал.3 от АПК, когато съдът отхвърли оспорването или прекрати производството, ответникът има право на разноски, освен ако с поведението си е дал повод за завеждане на делото, включително юрисконсултско възнаграждение, определено съгласно чл. 37 от Закона за правната помощ. Предвид фактическата и правна сложност на делото разноските за процесуално представителство следва да му се присъди в максималния размер по чл.24 от Наредбата за заплащането на правната помощ в редакцията, действала към устните състезания - 360 лв.

Воден от горното и на основание чл.172 ал.2 и чл.143, ал.3 от АПК, Административен съд София - град, I отделение, 6 състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата Сдружение "Национална лозаро-винарска камара" с ЕИК[ЕИК] срещу Акт за установяване на публично държавно вземане № 01-2500/14-2/25.08.2023г., издаден от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие“.

ОСЪЖДА Сдружение "Национална лозаро-винарска камара" с ЕИК[ЕИК] да заплати на Държавен фонд „Земеделие“ сумата от 360 лв. (триста и шестдесет лева) разноски по делото.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14-дневен срок от съобщаването му.

Съдия: