

РЕШЕНИЕ

№ 842

гр. София, 08.02.2013 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 30 състав, в
публично заседание на 08.11.2012 г. в следния състав:

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪДИЯ: Любка Стоянова

при участието на секретаря Анжела Савова, като разгледа дело номер **2468** по описа за **2012** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 126 – чл. 178 от Административно
Процесуалния Кодекс /АПК/.

Образувано е по жалба на И. С. К. от [населено място], общ. С., ЕГН [ЕГН] срещу Уведомително писмо изх. № 02-230-6500/4090 от 02.10.2011 г. на изпълнителен директор на ДФ “З.” – “Разплащателна агенция”. В жалбата си до съда жалбоподателката К. е изложила оплаквания, че след като министърът не се е произнесъл по жалбата ѝ до него от 15.11.2011 г., е налице мълчалив отказ и с тези действия са нарушени законните и права и интереси. Моли съда да постанови решение, с което да задължи министъра на земеделието и храните да се произнесе по жалбата или да отмени уведомителното писмо. Претендира се присъждане на разноски.

В открито съдебно заседание се представлява, навежда аргументи в подкрепа на жалбата си и представя допълнително писмено становище по съществото на спора.

Ответникът – Изпълнителния директор на Държавен фонд „З.” /ДФЗ/ в съдебно заседание се представлява, оспорва жалбата, представя допълнително писмено становище и доказателства, съобразно дадената му от съда възможност. Депозира и писмени бележки по съществото на спора и претендира разноски.

Прокурор от Софийска градската прокуратура, редовно призована, не взема участие в производството по делото и не изразява становище за законосъобразността на оспорения акт.

Административен съд-София град, след като обсъди релевираните с жалбата

основания, доводите на страните в съдебно заседание, прецени събраните по делото доказателства по реда на чл. 235 от ГПК, вр.чл.144 от АПК и служебно, на основание чл.168, ал.1, вр.чл.146 от АПК, провери изцяло законосъобразността на обжалвания акт, намира следното от фактическа страна:

Административното производство е образувано по подаденото от жалбоподателката общо заявление за подпомагане на площ с УИН 23/040610/33900 за кампания 2010г. по схемите за единно подпомагане на площ /СЕПП/ и за плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони /НР1/ като е кандидатствала и по двете с БЗС № 23039-31-3-1, имащо площ 25.83ха.

Във връзка с чл. 28, ал. 1 от Регламент /ЕО/ № 1122/ 2009 на Комисията от 30.11.2009 г. са извършени административни проверки, посочени в член 20 от Регламент 73/2009 от 19 януари 2009 г., които включват кръстосани проверки чрез автоматизирани компютърни средства. Кръстосаните проверки представляват пространствено сравнение на заявените площи с допустимите референтни парцели в Системата за идентификация на земеделските парцели /СИЗП/ по чл. 24 от Наредба 105/ 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, включително парцели /БЗС, за които вследствие на установени застъпвания кандидатът се е отказал или не е предоставил документи, доказващи правното основание за ползване.

Чл. 2, ал. 2 от Наредба № 2/ 21.02.2011 г. за специфичните изисквания за участие в одобрените схеми за национални доплащания и специфично подпомагане.

ПО СЕПП: За декларираните от жалбоподателката площи е изчислена искана финансова помощ в размер на 4725 лв., оторизираната сума е в размер на 0 лв, като ДФЗ - РА отказва финансово подпомагане поради констатирани несъответствия си изискванията за подпомагане. От общо заявената площ 25.83 ха е прието, че е недопустима цялата площ от 25.83 ха.

По НР1: За декларираните от жалбоподателката площи е поискана сумата 5557.01 лв. ДФЗ отказва финансово подпомагане поради констатирани несъответствия с изискванията за подпомагане.

При липсата на допустима за подпомагане площ, административния орган е констатирал, че недопустимата за подпомагане площ е повече от 50 % от приетата за допустима, поради което на основание чл. е наложил финансова санкция за бъдещ период на жалбоподателката в размер на горепосочените суми.

Посочено е, че наложената санкция за бъдещ период се прихваща в съответствие с член 56 от Регламент (ЕО) № 885/2006 на Комисията. Ако сумата не може да бъде изцяло прихваната в съответствие с посочения член в течение на три календарни години след годината на констатацията, оставащата неиздължена сума се анулира.

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.

По делото е безспорно между страните, че специализираният слой „Площи допустими за подпомагане” представлява геореферирана графична база от данни за площите, допустими за подпомагане за съответната кампания, изграден на база 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.

По делото е изслушано заключение от съдебна експертиза, което установява, че за искането за подпомагане от И. С. К. с УРН 503806 е използвана актуална самолетна снимка от 2010г. и дешифрирането е извършено в периода ноември 2010г-февруари 2011 г. т.е. в условията на действието на наредба №5/10.03.2010г. От проверката за състоянието на данните в ИСАК към МЗХ вещото лице /ВЛ/ е установило, че БЗС 23039-31-3-1 като територия попада в такава, с промени в границите на референтите площи, техният начин на трайно ползване, изключване на площи трайно неподходящи за ползване/сгради, група дървета или храсти, скали, оголени участъци почва др. по-големи от 100кв.м. При разглеждане на снимката ясно личало, че цялата долна част на блока/ южна, югоизточна/ както и северната и северозападна част са незатревени и не можело да се приеме като типична мера, пасище. Това се потвърждавало и от извършеното дешифриране на същата площ от сателитна снимка, направено през 2011г., където отново за над 50% от площта на БЗС ясно личало, че не е подходящо затревено за пасище.

Заклучението по СТЕ е базирано на документите по преписката, на справки за състоянието на процесните имоти по отношение на приложената процедура; проверка на картния материал, отразяващ блоковете по индивидуализация по ЕКАТТЕ, по землища, по начин на трайно ползване, начин на определяне на границите за площи, подходящи за подпомагане, по начин на дешифриране, направени в МЗХ.

Според заключението поддържането на актуалното състояние на системата за идентификация на земеделските парцели се осъществява основно по два метода – чрез дешифриране на актуална цифрова ортофото карта и чрез инспекция на място и извършване на проверка с GPS. В разглеждания случай е използвана актуална самолетна снимка от 2010 г. и дешифрирането е извършено в периода ноември 2010г-февруари 2011 г. при действието на Наредба № 5/ 10.03.2010 г. Актуализацията на данни в СИЗП е извършена чрез дешифриране на нова ЦОФК след сателитно заснемане и слоя „площи за подходящо подпомагане” е предоставен в ДФЗ за осъвременяване на системата ИСАК. На тази база е определена допустимостта за подпомагане на декларираните земеделски парцели. Окончателното приключване на процедурата е през м. юни, за което има съставен заключителен протокол на работната група в МЗХ приела слоя „площи за подпомагане” окончателно. Процедурата преди окончателното приемане на слоя „площи за подпомагане”, бенефициентите, кандидатстващи за подпомагане имат право да възразят за състоянието на дешифрирането на ЦОФК пред министъра на земеделието и храните, с чиято заповед се оформя работна група, която разглежда постъпилите възражения относно слоя „Площи, допустими за подпомагане”. Окончателно приетият протокол за дейността на работната група, касаещ слоя за подпомагане за 2010 г. е с дата 14.06.2011 г.

По делото е постъпило и удостоверение от МЗХ, в което е посочено, че районът, в който се намира процесното БЗС е покрит от снимките на 23.08.2010 г.

Други доказателства от значение за предмета на спора по делото не са ангажирани.

При така приетото за установено от фактическа страна, съдът намира от правна страна следното:

Жалбата е допустима, като подадена от активно легитимирано лице с правен интерес. Не е спорно, че преди сезирането на съда е подадена жалба до министъра на

земенделето и храните срещу Уведомително писмо изх. № 02-230-6500/4090 от 02.10.2011 г. на изпълнителен директор на ДФ „З.“ – „Разплащателна агенция“. Жалбата е постъпила в администрацията на Министерството на земенделето и храните /МЗХ/ на 15.11.2011 г., видно от поставеният регистрационен индекс на Министерството на земенделето и храните (л.8), както и от известие за доставяне – обратна разписка (л.6). Съдът намира, че при липса на данни за момента, в който административната преписка е постъпила при Министъра на земенделето и храните за произнасяне по жалбата, не може да се изчисли и срокът за произнасяне на министъра, в качеството му на по-горестоящ административен орган, сезиран с жалба по административен ред по чл.97, ал.1 от АПК. Поради това и жалбата против така наречения мълчалив отказ, подадена на 26.01.2012 г. (видно от пощенския щемпел на л.7) по пощата не е просрочена, поради което е допустима за разглеждане пред настоящия съд.

Уведомителното писмо заедно с приложените таблици, представлява индивидуален административен акт, който пряко засяга права и закони интереси на жалбоподателя. С него се отказва заплащане по схеми и мерки за директни плащания и се налага санкция за бъдещ период. Издадено е 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 земенделските 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 земенделски фондове и за прилагане на пазарни мерки.

Спазена е формата по чл. 59, ал. 2 АПК. Действително, фактическите и правни основания, изложени в оспореното уведомително писмо, са непълни, което затруднява защитата на заявителя. За мотиви на административния акт обаче, съгласно константната съдебна практика, се считат и фактите, съдържащи се в документите към административната преписка по издаване на акта, а в случая, и данните в ИСАК. Част от административната преписка са и доказателствата за всички процесуални действия, извършени в рамките на административното производство, включително за процедурата по определяне на допустимия слой за подпомагане и съответствието на заявените БЗС с него - издадените от МЗХ документи и карти, приложени към делото. Картите и таблиците представляват разпечатки от ИСАК и 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.

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 намалява или отказва изплащането им поради различни причини, заложиени в нормативната уредба на схемите за подпомагане/късно деклариране, грешки, застъпване на заявки, неспазване на изискванията за добро земенделско 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.

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 процедират 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 тях - 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 касаещата материята уредба. 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 в съдебното производство по оспорване на уведомителните писма.

Съгласно чл. 3, ал. 1, т.3 от Наредба №5/ 2009 г./редакция обн. 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* 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.

В разглеждания случай очертаването е извършено въз основа на графичен материал на базата на одобрени площи от предходната кампания 2009 г., като по делото се намира черно-бяло копие от съответната карта. Настоящия състав споделя мнението, изразено и от други състави на АССГ в техни решения, че ответникът следва да доказва спазването на задължението си за оказване на съдействие на заявителя при подаване на заявлението, като за целта поддържа и представя копие от графичните части към заявлението в максимално четлив вид. Ако системата съдържа цветни карти и на тези карти с различни на цвят линии са означени БЗС и допустимия слой, представянето на черно - бели карти не представлява доказателство за надлежно изпълнение на задължението на администрацията за съдействие при подаване на заявлението и за това, че на заявителя е бил представен актуален графичен материал, който той, въпреки липса на специални знания, е в състояние да разчете. Освен това, основен проблем на административните процедури по кампания 2010 г. е, че допустимият слой е променен в хода на административното производство, а законът не предвижда възможност за ново очертаване при актуализирането му. Заявителите не са били надлежно уведомени за промяната на допустимия слой, засягащ заявените от тях БЗС. Евентуални обявления, поставени на интернет страниците на ДФЗ и МЗХ, както и в местните ОСЗ, не следва да се считат надлежно извършени, тъй като няма данни да са достигнали до знанието на заявителите. В административния процес участниците се призовават лично от посочените от тях адреси - арг. чл. 47, чл. 61 АПК и чл. 72, ал.2 АПК.

Не е налице общ административен акт за одобряване на слоя „Площи, допустими за подпомагане по СЕПП“. Липсват доказателства такъв да е издаван за кампания 2010г. Актуализирането на допустимия за подпомагане слой не е административен акт, а представлява нов факт, настъпил в хода на процеса.

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.

Прегледът на проведената 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 осигурила възможност на жалбоподателя да участва в отделните етапи на административното производство, включително не го е запознала с допустимия слой. На жалбоподателката не е указано 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. 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.

Съдебната практика и теорията обаче са константни в разбирането, че процесуалните нарушения в административното производство, колкото и драстични да са, са съществени само ако 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 финансово 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. Съобразно чл. 9 ал. 3 т. 3 от Наредба № 5 от 2010г., използването на земята като постоянно пасище за паша на животните или косене независимо дали коситбата се извършва за добиване на сенаж или сено или като метод за опазване на заобикалящата среда се счита за извършване на земеделска дейност и определя земята като допустима за подпомагане.

В чл. 15 и 16 от Наредба № 5 от 2010г. са посочени критериите за допустимост и недопустимост за подпомагане на площите – пасища, мери и ливади. Допустими за подпомагане са постоянни пасища, които се използват за паша на животните или косене, независимо дали коситбата се извършва за добиване на сенаж или сено, или като метод за опазване на околната среда, или за борба с плевелите, когато отговарят на специфичните условия посочени в чл.16, ал.1, т.1-3 и чл. 17. 15. Трайно неподходящи за подпомагане са площите в постоянни пасища, заети от дървесна или храстовидна растителност, сгради, съоръжения, скали, скални участъци, ерозирали или оголени терени. Не са допустими за подпомагане пасищата или тези части от тях, в които площите по ал. 1 са компактно разположени и заемат, заедно или поотделно, повече от 100 кв. м. Допустими за подпомагане са постоянни пасища, които се използват за паша на животните или косене, независимо дали коситбата се извършва за добиване на сенаж или сено, или като метод за опазване на околната среда, или за борба с плевелите, когато: 1. на тях има не повече от 50 броя дървета и/или храсти на хектар с височина над 50 см /за клек и хвойна - независимо от височината/, които не са компактно разположени /с мозаечно разположение/; 2. дървесната и/или храстовидната растителност е с гъстота, която позволява свободно пашуване

на селскостопанските животни;3. на тях има мозаечно разположени сгради, съоръжения, скали, скални участъци, ерозирани или оголени терени, които заемат не повече от 10 % от общата площ на пасището, след изключване на неподходящите за подпомагане площи по чл. 15, ал. 2. Със заповед № РД-0-9-616/21.07.2010г. на министъра на земеделието и храните, достъпна на интернет страницата на МЗХ и ДФЗ, са одобрени условия за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, като са определени Национални стандарти. Съгласно национален стандарт 4.1 земеделски стопани, ползващи постоянно затревени площи /пасища и ливади/, са длъжни да поддържат минимална гъстота от 0,15 животински единици на хектар или да извършват минимум 1 коситба за съответната година – до 15 юли за равнинните райони и до 15 август за планинските райони, включени в обхвата на необлагодетелстваните планински райони. Съгласно национален стандарт 4.2, задължително е постоянните пасища и ливади да се почистват от нежелана храстовидна растителност, като се провежда борба с агресивни и устойчиви растителни видове. Национален стандарт 4.4 изисква опазването на земеделските площи в близост до гори от навлизане на дървесна и храстовидна растителност в тях.

Жалбоподателката не е представила доказателства, че за периода на кампания 2010 г. и съответния селскостопански сезон е стопанисвала и поддържала в добро земеделско състояние приетата за недопустима площ от процесния БЗС. При липса на такива доказателства, съдът следва да приеме за неосъществени две от материално-правните предпоставки за получаване на финансово подпомагане - че тази площ е допустима за подпомагане и че се поддържа в добро земеделско и екологично състояние.

В този смисъл е и изложеното заключение от вещото лице, разчело снимките на процесното БЗС. Ето защо съдът кредитира приетото и неоспорено по делото заключение, като точно, пълно и в съответствие с останалите доказателства по делото.

Правилни, при това положение са и изводите на административния орган, че размерът на недопустимите площи и по двете мерки - СЕПП и НР1 е 25,83 ха. Размерът на установените като допустимите площи по СЕПП е 0 ха и по НР1 - 0 ха. Процентното съотношение на наддекларираните площи /25,83 ха/ към размера на установените като допустими за подпомагане площи /0 ха/ е 100 %, поради което и в съответствие с чл.58 от Регламент 1122/2009 г. при процентно отношение на недопустимата към установената площ над 50 %, санкционираната площ е равна на установената, не се изплаща субсидия за съответната година - в случая 2010 г., като се налага санкция за бъдещ период до сумата, равна на сумата, отговаряща на разликата между декларираната и установена площ, която подлежи на прихващане в съответствие с чл.5б от Регламент/ЕО/ №885/2006г. от бъдещите плащания в течение до три календарни години след годината на констатацията.

С оглед на изложеното, съдът намери жалбата за неоснователна.

На основание чл. 78, ал. 8 ГПК, вр.чл. 144 АПК жалбоподателката следва да заплати на ответника разноски в размер на 350 лв., сбор от юрисконсултско възнаграждение 150 лева и 200 лв. - депозита за извършване на СТЕ.

Мотивиран така и на основание чл.172, ал.2, предл.5-то АПК и чл.78, ал.8 ГПК,

вр.чл.144 АПК, съдът

Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на жалбата на И. С. К. от [населено място], общ. С., ЕГН [ЕГН] срещу Уведомително писмо изх. № 02-230-6500/4090 от 02.10.2011 г. на изпълнителен директор на ДФ „З.“ – “Разплащателна агенция”

ОСЪЖДА И. С. К. от [населено място], общ. С., ЕГН 4910097290 да заплати на Държавен фонд „З.“ сумата в размер на 350 /триста и петдесет/ лева разноси по делото.

Решението може да бъде обжалвано пред Върховен административен съд на РБ с касационна жалба в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: