

РЕШЕНИЕ

№ 76

гр. Перник, 08.06.2012г.

Административен съд Перник, в открито съдебно заседание проведено на единадесети май през две хиляди и дванадесета година в състав:

СЪДИЯ: Слава Георгиева

при участието на секретаря Е.В., като разгледа докладваното от съдията административно дело № 450 по описа за 2011г., на Административен съд-Перник, за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба на Н.К.Д.,*** срещу уведомително писмо с изх. № 02-140-6500/1396 от 02.10.2011 г. на Изпълнителния директор на Държавен фонд "Земеделие" - Разплащателна агенция.

Според изложеното в жалбата издаденото уведомително писмо е незаконосъобразен административен акт, издаден в нарушение на материалния закон, в нарушение на административно производствените правила, при липса на форма, при липса на компетентност и не съответства на целта на закона. Подробно са посочени мотиви, които според процесуалния представител на жалбоподателя обосновават искането за отмяна на административният акт. В писмени бележки аргументира подробно доводите за незаконосъобразност на оспорвания акт. Претендира присъждане на разноски.

Ответникът по жалбата - Изпълнителният директор на Държавен фонд "Земеделие" - Разплащателна агенция, чрез процесуалния си представител, застъпва становище, че жалбата е неоснователна. Счита, че уведомителното писмо е законосъобразен административен акт, издаден по надлежния ред, от компетентния орган и отразяващ правилно прилагането на материалноправните норми и процесуалните правила, поради което прави искане жалбата да бъде отхвърлена. В подкрепа на твърденията си представя подробно мотивирани писмени бележки. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение и на направени по делото разноски.

Административен съд - Перник, след преценка по реда на чл.168, ал.1 от АПК на посочените оплаквания по жалбата, мотивите на обжалвания административен акт и събраните по делото доказателства, прие за установено от фактическа и правна страна следното:

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от активно легитимирано лице с правен интерес, в предвидения от закона срок. Оспорено е уведомително писмо, което притежава белезите на индивидуален административен акт. С него се засягат пряко права и законни интереси на жалбоподателя, тъй като волеизявлението представлява отказ за изплащане на суми по програми за подпомагане на земеделски производители.

След като констатира, че жалбата е процесуално допустима решаващият състав пристъпи към разглеждането ѝ по същество.

Предмет на оспорване е уведомително писмо № 02-140-6500/1396 от 02.10.2011г., издадено от ИД на ДФ “Земеделие”- Разплащателна агенция, с което се отказва подпомагане по подадено общо заявление за плащания на площ с УИН 14/150510/18175 за финансово подпомагане по схемите и мерките за директните плащания за кампания 2010г. и се налагат санкции за бъдещ период.

Съгласно разпоредбата на чл. 146 от АПК, проверката на законосъобразността на оспорения индивидуален административен акт обхваща установяване компетентността на издалия го орган, спазена ли е изискваната от закона форма, спазени ли са материалните и процесуалните разпоредби при издаването му, както и дали е съобразен с целта на закона. Съдът е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на ИАА. Проверката относно законосъобразността на уведомителното писмо следва да се извърши въз основа на приложимите към конкретния случай нормативни актове. След 01.01.2007 г. Република България, като член на Европейския съюз е длъжна да синхронизира законодателството си с Директивите на ЕС и да изпълнява приетите регламенти в сферата на Общата селскостопанска политика на Съюза и относно схемите и правилата за единно плащане.

Вътрешната законодателна рамка, която следва да бъде съобразена се очертава от Закона за подпомагане на земеделските производители, както и приетите въз основа на него наредби.

За да бъде законосъобразен на първо място административният акт трябва да бъде издаден от компетентен орган. Решаващият състав намира, че процесният акт е издаден от компетентен орган, в кръга на неговите правомощия. Съгласно Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/ и Устройствения правилник на Държавен фонд “Земеделие”, фондът е самостоятелно юридическо лице, което работи на извънбюджетна сметка. ДФ “Земеделие” е акредитиран в качеството му на единствена разплащателна агенция за страната съгласно заповед №РД-09-835 от 20.12.2007 г. на Министъра на земеделието и продоволствието /обн. в ДВ бр.2 от 08.01.2008 г..

В чл. 43, ал.1 от ЗПЗП е посочено, че РА извършва директни плащания по подадени заявления по СЕПП, когато след извършена проверка се установи изпълнението на изискванията на закона по отношение на земеделските производители, кандидатстващи за помощ. Като такава тя поддържа и използва Интегрирана система за администриране и контрол /ИСАК/, на основание Регламент /ЕО/№796/2004г. на Комисията и чл.30 и сл. от ЗПЗП. Тази автоматизирана система регистрира кандидатите и заявленията за подпомагане, идентифицира земеделските земи и животни. Тя е и система за контрол, която признава и изчислява сумите по СЕПП и НД или намалява или отказва плащане поради различни причини, заложи в нормативната уредба на схемите за подпомагане, една от които е наддеклариране на допустими за подпомагане площи. Такъв акт е и процесното уведомително писмо.

Съгласно разпоредбата на чл.39, ал.1от ЗПЗП, земеделските стопани могат да получат директни плащания за земеделските площи, които ползват на територията на страната, по Схемата за единно плащане на площ. Разплащателната агенция проверява заявленията за подпомагане по Схемата за единно плащане на площ съгласно чл. 43, ал.2 от ЗПЗП. Право да кандидатстват за плащане по Схемата за единно плащане на площ имат земеделските стопани, които стопанисват земеделска площ, включена в системата за идентификация на земеделските парцели, които подават заявление съгласно чл.41 от ЗПЗП. Допустими за подпомагане са следните площи: обработваема земя; пасища и ливади; земи, заети с постоянни култури, в т.ч. и лозя и семейни градини.

Съгласно чл.43, ал.3 от ЗПЗП, Разплащателната агенция намалява размера на плащането или отказва плащане, когато установи, че кандидатът е заявил площи, които не стопанисва или стопанисваните площи и/или земеделски парцели са с размери, по-малки от определените по реда на чл. 39, ал. 2 или ако не са спазени Условието за поддържане на земята в добро земеделско и екологично състояние, или ако кандидатът възпрепятства извършването на проверка на място, или е заявил площи, които не стопанисва и когато за една и съща площ са подадени две или повече заявления и застъпването на площи не е отстранено. В конкретния случай за 2010г., жалбоподателят е заявил за подпомагане по схемите и мерките за директни плащания следните площи: по схемата за единно плащане на площ -47.95 ха; по схемите за национални доплащания на площ-44.65 ха и плащания на земеделски стопани за природни ограничения в планинските райони – 47.95 ха. Според административния орган от площите, с които се кандидатства няма такива които да подлежат на подпомагане. С атакуваното писмо е отказано изцяло финансово подпомагане по заявление с УИН 14/150510/18175 от 23.03.2010 г..

Уведомителното писмо, чиято законосъобразност се проверява в настоящото производство притежава белезите на индивидуален административен акт, съгласно легалната дефиниция на чл.21, ал.1 от АПК. В този смисъл правилата по които се издава следва да са съобразени с разпоредбите Глава пета на АПК-“Издаване на индивидуални административни актове. При осъществяване на своите правомощия администрацията на Разплащателната агенция следва да се съобразява с европейските правни норми, относими към подпомагането и финансирането на земеделските производители с европейски средства, което обаче не означава, че следва да бъде дерогирано вътрешното законодателство, относимо към процедурата по издаване на административните актове.

Атакуваното уведомително писмо не съдържа в себе си и посочване на правното основание за издаването му, което освен че затруднява контрола за законосъобразност относно приложението на материалния закон и проследяване процеса на привеждане на фактическите констатации под хипотезата на конкретна правна норма, която органът смята за приложима, представлява и нарушение по смисъла на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК. Уведомителното писмо е издадено на девет страници, които създават допълнителна неяснота относно конкретния случай и относимите към него правни норми на вътрешното и европейското законодателство. В мотивите му се съдържат записи които гласят: “след извършване на задължителни административни и/или проверки на място на данните на ...” или “РА налага санкции за бъдещ период в случаите в които разликата между декларираните площи и установените след административните и/или ПнМ надвишава 50%”. Това внася неяснота относно обстоятелствата при които административният орган установява несъответствията за които е санкциониран жалбоподателят, като несъответствията не се отстраниха в хода на съдебното производство. Липсват данни относно проверките извършвани по заявление УИН № 14/150510/18175 от 23.03.2010 г. и това как са осъществявани на място или по документи. За конкретика следва да се отбележи, че на основание чл. 30, ал. 6 от ЗПЗП е издадена Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол. Според чл. 1 от тази Наредба системите са: 1. система за регистрация на кандидатите и на заявленията за подпомагане; 2. система за идентификация на земеделските парцели; 3. система за идентификация и регистрация на животните; 4. интегрирана система за контрол и 5. интегрирана информационна система. Всички посочени системи с изключение на т. 4 се изграждат и поддържат въз основа на регистри и графична информация като компютризирани база данни. По

делото няма доказателства за извършване на посочените в чл. 24, ал. 3 от Наредбата проверки. От записът в оспорвания акт площ на парцела след извършени адм. проверки не става ясно какъв вид проверка по чл. 24, ал. 3 е извършена. Следва да се отбележи, че проверките на подадените заявления за подпомагане по чл. 37 от ЗПЗП се извършват на място от структурите на Разплащателната агенция, от Министерството на земеделието и храните или други административни звена към министъра, както и от други организации, които имат необходимия организационен, технически и кадрови капацитет. Тук се включват и теренните проверки от Общинските служби по земеделие за коректността на формиране на физически блокове (блокове на земеделски стопани и техния начин на трайно ползване на площта, каквато проверка въобще не е извършвана. На следващо място от административната преписка не е видно как и по какъв начин са формирани цифрите посочени в графа № 5 площ на парцела след извършена административна проверка. Доказателства за такава проверка не се съдържат в кориците на делото. Тези цифри са различни от цифрите в графа площ на парцела след извършена проверка на място. Тези две графи са съществени, защото водят до определяне на площта, за която са изпълнени всички изисквания за отпускане на помощта. Състава възприема изявлението на пълномощника на жалбоподателя, че вписаните факти и обстоятелства в контролния лист не съответстват на тези в оспорвания акт, а и в тази връзка вещото лице не може да внесе яснота. От изслушаната и приета неоспорена от страните съдебна експертиза се установява, че проверка на място през 2010г. не е извършвана, а е извършена такава по метода на дистанционния контрол. Установява се също, че по отношение на няколко площи в хода на процедурата жалбоподателят ги е потвърдил, отказал се е или частично ги е потвърдил. Липсват доказателства, от които да е видно административния орган как е реагирал по тези документи и как се е променила площта.

По делото не е представен и контролен доклад, който е задължителна част от процедурата. Налице е процесуално нарушение по чл. 32 от Регламент ЕО № 1122/2009г., apis://Base=APEV&Celex=32004R0796&ToPar=Art28&Type=201/ тъй като състава приема, че въобще не е изготвян такъв доклад. Съгласно чл. 32 от него всяка проверка, включително и кръстосаната, при която са констатирани нередности, следва да бъде последвана от други подходящи административни процедури, включително и проверки на място. Съгласно чл. 32 от същия регламент всяка проверка на място подлежи на контролен доклад, за да има възможност да се прегледат детайлите на проверката, като на земеделския производител се дава възможност да подпише доклада, за да удостовери присъствието си на тези проверки и да направи забележки. Когато бъдат открити нередности, земеделския производител получава и копие от контролния доклад. Ако нередностите са открити при дистанционна проверка възможността за подписване на доклада се предоставя преди компетентните власти да направят заключенията си от констатациите по всички намаления или изключения. В този смисъл, констатираните при последващите кръстосани проверки различия, е било задължително Разплащателната агенция да предприеме и други подходящи административни процедури, включително и проверки на място, както и да изиска от заявителя допълнителни доказателства във връзка с нередностите. След като не е извършила тези действия, РА не е изяснила в пълна степен верността на установените несъответствия, нито е установила причините, довели до тези несъответствия. По този начин, административният орган е допуснал съществено нарушаване на процедурата, която е основание за отмяна в цялост на атакувания акт.

Съгласно чл. 43, ал. 3 от ЗПЗП, Разплащателната агенция намалява размера на плащането или отказва плащане по Схемата за единно плащане на площ (СЕПП), в изрично посочени хипотези и при спазване на чл. 51 от Регламент ЕО № 796/2004г. на

Комисията относно определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за управление и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидена в Регламент № 1782/2003 г. на Съвета относно установяване на общи правила за схеми за директно подпомагане в рамките на Общата селскостопанска политика и за установяване на някои схеми за подпомагане на земеделски производители, е предвидено намаление или изключване на помощта в случаи на наддеклариране, като под понятието "наддекларирани площи" следва да се разбира такива площи, които не се използват и не се обработват от дадения земеделски стопанин и се смятат за недопустими за подпомагане. За наддекларирани площи по СЕПП се считат и площите, заявени от повече от един кандидат, тоест т. н. двойно заявени площи. Отказът за плащане всъщност по СЕПП е за неодобрена площ от 8.97 ха. По принцип неодобрената площ е площта, попадаща в недопустим по СЕПП физически блок и/или площ с недоказано ползване при заявяването ѝ от друг бенефициент и/или площ, неотговаряща на изискванията за минимален размер на парцел, стопанство и/или площ, която не отговаря на условията за подпомагане при направена проверка на място от Технически инспекторат на Разплащателната агенция. В конкретния случай, проверка на място през 2010г. не е правена. Проблемът е, че от уведомителното писмо и от контролния лист не е видно отказът по коя причина посочена в чл. 43, ал. 3 е направен. Жалбоподателят счита, че се касае за наддекларирани площи, а в писмените бележки на ответника се сочи, че се касае за площи, които са оценени като неподдържани в добро земеделско състояние. От административната преписка не може да се направи категоричен извод отказът по СЕПП на кое основание по чл. 43 от ЗПЗП е постановен. Следва да се посочи също, че със заявлението за подпомагане е декларирана по СЕПП 47.95ха площ, посочени в 21 позиции в заявлението. Административния орган се е произнесъл и е разгледал 11 от 21-те имоти. Според разбиранията на състава административния орган не е извършил изчисленията в съответствие с изискванията на чл. 57 от Регламент № 1122/2009г., тъй като не е използвал цялата декларирана от жалбоподателя площ, като намаленията и изключванията са неправилно определени. Това е така защото органът е правил своите изчисления на база не върху цялата заявена площ, а върху площ, в която е намерил несъответствие, поради което в случая административния орган не е установил допустимата за начисление площ, а от там и определения процент е неправилно определен. /При елементарни математически пресмятания процентите са 18% по СЕПП, СНДР-44,21% и 18% по НР/. Аналогично е и положението с декларираната по СНДП и НР площ за подпомагане, като не са налице както фактически, така и правни основания за издаването му, а освен всичко изложено по делото не е видно за каква група култури е заявена площта за подпомагане.

За да се спазят изискванията на относимия закон следва да бъдат приложени нормите на Регламент (ЕО) № 1122/2009 г. на Комисията за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 г. на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, който има директна приложимост във вътрешния правов ред на държавата-членка. В дял III „Проверки“ в посочения Регламент, се установяват принципите и правилата за извършване на административни проверки на заявителите, както и проверки на място, въз основа на анализ на риска, като за целта се изготвя контролна извадка, а въз основа на нея и доклад. Дори да приемем, че в случая е изготвена контролна извадка /приложен е контролен лист с отбелязване върху същия проверка на място, то в съдебното производство се установи, че такава не е извършвана/, то констатираните в нея обстоятелства противоречат на приетото от административния орган.

Уведомителното писмо в по голямата си част съдържа обяснения касаещи графите на таблиците, които са включени в него. Попълнена е бланка, която не конкретизира нито данните от проверките, нито дали тези проверки са административни или извършени на място. В писмото извършването на проверки е дадено алтернативно "и/или", което обстоятелство създава неяснота у решаващия състав относно начина по който са събрани данните в административната преписка, за да стигне Разплащателната агенция до крайния извод за недопустимо финансиране.

Допуснатите нарушения от административния орган са от категорията на съществени, тъй като са лишили жалбоподателя от възможността адекватно да организира своята защита. Този извод не се променя от обстоятелството, че в съдебно заседание проведено на 11.05.2012 г. е приложено като доказателство разпечатка от електронната страница на МЗХ, относно възможността земеделските стопани да подават възражения по ДПП кампания 2010г.. В него изрично е посочено, че земеделските стопани могат да обжалват недопустимостта на площите за подпомагане по общия административен или съдебен ред едва след получаването на уведомително писмо. С други думи информацията е след издаването на обжалвания административен акт и подаването или не на възражение в срока до 20.05.2011г. не се отразява върху задължението на администрацията да проведе процедура при спазване на установените от АПК правила, като изясни всички факти и обстоятелства по случая.

Разпоредбата на чл.170, ал.1 от АПК, в тежест на административния орган издал акта е да установи съществуването на фактическите основания посочени в него и изпълнението на законовите изисквания при издаването му. Това установяване в хода на съдебното производство не бе направено, въпреки предоставената възможност от съда.

Констатациите в уведомителното писмо, според посоченото в него се основават на извършена проверка на подаденото заявление от Н.К. и въз основа на Заповед № 164496. По кой ред са осъществени те и какво са установили, в какви документи са инкорпорирани резултатите от тези проверки не е ясно. Не ясно и какво е съдържанието на цитираната по-горе заповед, тъй като не е предоставена и на вещото лице. Никъде в този административен акт не е посочено конкретното правно основание за отказа. В този смисъл, безспорно е налице нарушение по смисъла на чл.59, ал.2, т.4 от АПК, което води до невъзможност за адекватно организиране в пълен обем на правото на участие в производството пред административния орган на жалбоподателя, респ. до невъзможност за правораздавателен контрол върху законосъобразността на отказа на ДФ"Земеделие". От това следва, че оспорвания административен акт е необоснован, липсва относимост на фактически установени, ако въобще са установявани от страна на административния орган, обстоятелства към цифрово посочени разпоредби от Регламент №1122/2009г. и ЗПЗП и относимите към поисканото финансиране подзаконови нормативни актове, заложи в обяснителните записки към колоните на таблиците от уведомителното писмо.

Неспазването на административно производствените правила е основание да се приеме, че административният акт е незаконосъобразен по смисъла на чл.146, т.3 от АПК и подлежи на отмяна. С писмото на него му се отказва финансово подпомагане и му се определят санкции в паричен размер, с което безспорно се засягат негови права, интереси и се създават задължения. Наложените с уведомителното писмо санкции за бъдещ период също следва да бъдат отменени, тъй като са в причинно-следствена връзка от неправилно установената допустима за начисление площ по СНДП. С оглед, че жалбата и пледоарията по същество е насочена към цялостна отмяна на уведомителното писмо, то се дължи произнасяне и в тази част.

При този изход на спора, в тежест на ответника следва да бъдат възложени и направените по делото разноси, в размер общо на 210 лв., от които 10 лв. държавна такса и 200 лв. заплатен депозит за изготвяне на експертиза. По делото е приложен договор за правна защита и съдействие № 009259 от 12.12.2011г., но към дата на приключване на устните състезания не са представени доказателства, че договорената сума е платена. Поради тази причина и не следва да се присъждат такъв вид разноси.

Водим от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, състав на Административен съд Перник

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ уведомително писмо № 02-140-6500/1396 от 02.10.2011 г. на Изпълнителния директор на ДФ “Земеделие” – “Разплащателна агенция”.

ОСЪЖДА Държавен фонд “Земеделие” - Разплащателна агенция, да заплати на Н.К.Д.,***, сумата от 210 лева, представляваща разноси в настоящото производство.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: