ДО: ГЛАВНИЯТ ПРОКУРОР

НА РЕБУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГР. СОФИЯ, БУЛ." ВИТОША" №2

Жалба

от Млади Фермери

По мярка 112 с казуси и спряни плащания

ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

№ 8

София, 11.12.2015

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - ОСС от I и II колегия на ВАС, в съдебно заседание на двадесет и девети септември две хиляди и петнадесета година в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: ГЕОРГИ КОЛЕВ
ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ: РУМЯНА МОНОВА
БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ: АННА ДИМИТРОВА
ЙОРДАН КОНСТАНТИНОВ
МАРИНИКА ЧЕРНЕВА
МИЛКА ПАНЧЕВА
ВАНЯ ПУНЕВА
ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ВАНЯ АНЧЕВА

ЧЛЕНОВЕ:

СВЕТЛАНА ЙОНКОВА
АЛЕКСАНДЪР ЕЛЛИХОВ
ИВНА ДОКТОРОВА
МАРИЯ МИХАЙЛОВА
НАТАЛИЯ МАРЧЕВА
АНГЕЛ КАЛИНОВ
АДЕЛИНА КОВАЧЕВА
РУМЯНА ПАПАЗОВА
ГАЛИНА МАТЕЙСКА
ГАЛЯ КОСТОВА
ФАНИ НАЙДЕНОВА
НАДЕЖДА ДЖЕЛЕПОВА
ГАЛИНА ХРИСТОВА
ТАНЯ РАДКОВА
ЗДРАВКА ШУМЕНСКА
ЙОВКА ДРАЖЕВА
СВЕТЛОЗАРА АНЧЕВА
ГАЛИНА СОЛАКОВА
ДИАНА ГЪРБАТОВА
ТАТЯНА ХИКОВА
ДЖУЛИЕ РОДЖЕРИ
МАРУСЯ ДИМИТРОВА
ТЕОДОРА НИКОЛОВА
АТАНАСКА ДРЯНЕВА
ТАНЯ ВАЧЕВА
ИВАН РАДЕНКОВ
СОНЯ ЯНКУЛОВА
ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА
ГЕОРГИ ГЕОРГИЕВ
ВИОЛЕТА ГЛАВИНОВА
ДОЙКА ЧАКЪРОВА
ЕМИЛИЯ МИТКОВА
ИСКРА АЛЕКСАНДРОВА
МАРИЕТА МИЛЕВА
СЕВДАЛИНА ЧЕРВЕНКОВА
ЕМАНОИЛ МИТЕВ
ПАВЛИНА НАЙДЕНОВА
ТАНЯ КУЦАРОВА
МАРИО ДИМИТРОВ
ИЛИАНА СЛАВОВСКА
ДОБРИНКА АНДРЕЕВА
ТОДОР ПЕТКОВ
ЛЮБОМИРА МОТОВА
МИРА РАЙЧЕВА
ЕМИЛИЯ КАБУРОВА
СИЛВЕНА ПРОДАНОВА
ДАНИЕЛА МАВРОДИЕВА
БИСЕРКА ЦАНЕВА
СВЕТЛАНА БОРИСОВА
БИСЕР ЦВЕТКОВ
БЛАГОВЕСТА ЛИЧЕВА
АНЕЛИЯ АНАНИЕВА
ДИМИТЪР ПЪРВАНОВ
МАДЛЕН ПЕТРОВА
ПЛАМЕН ПЕТРУНОВ
АГЛИКА АДАМОВА
ПЕТЯ ЖЕЛЕВА
ВАСИЛКА ШАЛАМАНОВА
МИРОСЛАВА КЕРИМОВА
ЕМИЛИЯ ГЕОРГИЕВА
АЛБЕНА РАДОСЛАВОВА
МАРИЯ РАДЕВА
СВЕТОСЛАВ СЛАВОВ
РОСЕН ВАСИЛЕВ
РУМЯНА ДИЛОВА
МИЛЕНА СЛАВЕЙКОВА
ВЕСЕЛА ПАВЛОВА
СИБИЛА СИМЕОНОВА

ТОДОР ТОДОРОВ

при секретар Нина Спасова
на прокурора АСЯ ПЕТРОВА
от съдията ВАНЯ ПУНЕВА
тълкувателно дело № 1/2015.

и с участието
изслуша докладваното

Производството по делото е образувано по искане от главния прокурор на Република България до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

1. Какъв е правният характер на актовете на органите на Разплащателната агенция – Държавен фонд "Земеделие" по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 2008 г. на министъра на земеделието и горите и подлежат ли те на съдебно обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс?

С искане председателят на Върховния административен съд е поискал допълнително да се включи и втори въпрос, свързан с противоречивото прилагане на Закона за подпомагане на земеделските производители:

2. Допустим ли е самостоятелен съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателният специализиран слой "Площи в добро земеделско състояние" като част от системата за идентификация на земеделските парцели?

Съдебната практика на Върховния административен съд и по двата поставени въпроса е противоречива, което налага и произнасяне на Върховния административен съд с тълкувателно решение на основание чл. 125 и сл. от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

I. <u>По първия въпрос на тълкувателното дело:</u>

„Какъв е правният характер на актовете на органите на Разплащателната агенция – Държавен фонд "Земеделие", по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 2008 г. на министъра на земеделието и горите и подлежат ли те на съдебно обжалване по реда на АПК?"

С Наредба № 9 от 3.04.2008г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка "Създаване на стопанства на млади

фермери" по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г."(Наредба № 9), издадена от министъра на продоволствието (сега министър на земеделието и храните), се уреждат условията и редът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ на проекти по мярка "Създаване на стопанства на млади фермери" по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013 г. (ПРСР), подкрепена от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

В чл. 21 от Наредба № 9 е предвидено, че след одобрението на заявлението за подпомагане се подписва договор между органите на Разплащателната агенция (РА) и ползвателя на финансовата помощ. Съгласно чл. 6 от Наредба № 9 помощта се изплаща на два етапа: първото плащане се извършва след одобрението на заявлението за подпомагане, а второто плащане се извършва след края на третата или четвъртата година от датата на сключване на договора.

Съгласно чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9, в срок до 3 месеца от подаване на заявката за второ плащане по чл. 6, т. 2, РА одобрява или мотивирано отказва изплащането на финансовата помощ със заповед на изпълнителния директор на РА. По силата на чл. 33, ал. 1 от Наредба № 9, в случай че ползвателят на помощта не изпълнява свои нормативни или договорни задължения след изплащане на финансовата помощ, РА може да поиска връщането на вече изплатени суми със законните лихви към тях и/или да прекрати всички договори, сключени с ползвателя на помощта.

Създадената противоречива съдебна практика е свързана с определяне характера на двата акта, издавани по чл. 26, ал. 1, т. 3 – относно заповедта за одобряване или отказване изплащането на финансовата помощ и по чл. 33 – относно акта, с който се иска връщане на вече платените суми и/или се прекратява договорът.

Една част от съдебните състави приемат, че актовете на РА по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 не представляват индивидуални административни актове (ИАА) и не подлежат на съдебен контрол по реда на АПК. Счита се, че при процедурата по отпускане на помощта по посочената наредба е налице смесен фактически състав, който включва административна част, завършваща със заповед за одобрение, която е правопораждащ юридически факт за сключване на договора като гражданскоправен елемент на фактическия състав. Със сключването на договора страните по него – РА и одобреният кандидат, вече стават равнопоставени гражданскоправни субекти, които не се намират в отношение на власт и подчинение. Последващите действия на страните, свързани със задълженията по изпълнението на договора, представляват договорни и нормативно регламентирани действия. Те нямат самостоятелно значение и не представляват волеизявление на административен орган с властнически характер, а са действия с

гражданскоправен характер, свързани с осъществяване на плащането и контрола по изпълнение на договора. По своята същност заповедта по чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9, с която се одобрява или отказва изплащането на финансовата помощ, и актът, издаван по реда на чл. 33 от Наредбата, касаят последици (отказ за финансиране, прекратяване на договора и връщане на изплатените суми) от твърдяно неизпълнение на договор с гражданскоправен характер, поради което тези актове не са ИАА и не подлежат на съдебен контрол за законосъобразност съобразно критериите, регламентирани в чл. 146 АПК.

Други съдебни състави от Върховния административен съд приемат, че въпреки сключения договор, за да се осъществи второто плащане се извършва административна проверка по реда на чл. 26, ал. 1 и 2 от Наредба № 9 и в зависимост от резултатите от нея административният орган взема решение, което е властнически акт, предизвикващ едностранна промяна в правната сфера на ползвателя независимо от неговата воля. Приема се, че тези правомощия на административния орган, уредени с посочения нормативен акт, определят правоотношението по издаването на акта по чл. 26, ал. 1, т. 3 и по чл. 33 като административно. Предвид дадената нормативна уредба съдиите считат, че въпреки сключения договор и направеното първо плащане по него страните не се намират в отношение на равнопоставеност, а в отношение на власт и подчинение.

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

С Наредба №9 се уреждат условията и редът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по проекти по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери" по Програма за развитие на селските райони в периода 2007 – 2013г. Кандидатите за финансова помощ по тази наредба подават заявление за подпомагане по определен образец. Изпълнителният директор на Разплащателната агенция се произнася със заповед за одобрение или отхвърляне на заявлението за подпомагане. Съгласно чл. 21, ал. 2 от Наредбата, в срок до 15 работни дни от получаване на уведомлението за одобрение, кандидатът следва да подпише договор за отпускане на финансовата помощ.

Съгласно чл. 6 от Наредба №9 изплащането на финансовата помощ се извършва на два етапа, както следва: първото плащане се извършва след одобряване на заявлението за подпомагане, а второто плащане се извършва след края на третата или четвъртата година от датата на сключване на договора за отпускане на финансовата помощ.

По силата на чл. 26, ал. 1, т 3 от Наредба № 9 в срок до три месеца от подаване на заявката за второто плащане по чл. 6 ал. 2, РА одобрява или

мотивирано отказва изплащането на финансовата помощ със заповед на изпълнителния директор на РА след извършен анализ за установяване фактическото съответствие по документи между одобрения и реализирания проект.

Съобразно разпоредбата на чл. 33 ал. 1, в случай че ползвателя не изпълни свои нормативни или договорни задължения след изплащане на финансовата помощ, изпълнителният директор на РА може да поиска връщането на вече изплатени суми ведно със законните лихви и/или да прекрати договора.

Приложимата правна уредба сочи, че отпускането на помощта се извършва при осъществяването на сложен фактически състав – издаден от компетентния орган индивидуален административен акт и сключен между страните договор за отпускане на помощта. От записаното в Наредба № 9 е видно, че сключването на договора е задължително, като той урежда вторични въпроси, свързани преди всичко с правата, задълженията и отговорностите на страните.

На какви условия следва да отговаря кандидатът, какви документи следва да представи, какво следва да съдържа бизнес планът, за какво може да се използва финансовата помощ, кога и при какви условия да се изплаща помощта, са въпроси, уредени от Наредбата и договора за финансова помощ, чието съдържание не подлежи на договаряне между страните. Преценката дали кандидатът отговаря на изискванията за отпускане на финансовата помощ е също на административния орган. За второто плащане по чл. 6 от Наредбата кандидатът отново подава заявление за изплащане на помощта, като РА извършва административна проверка на представените документи и анализ за установяване на фактическо съответствие и съответствие с документите между одобрения и реализирания проект.

Съгласно чл. 26, ал. 1, т. 3 от Наредба № 9, след извършен анализ за установяване на фактическо съответствие и съответствие по документи между одобрения и реализирания проект, изпълнителният директор на РА със заповед одобрява или мотивирано отказва изплащането на финансовата помощ след извършен анализ за установяване на фактическо съответствие и съответствие по документи между одобрения и реализирания проект.

Предвидена е и възможност за извършване на контрол по изпълнението на бизнес плана и условията на договора. По силата на чл. 33 от Наредбата, когато ползвателят на помощта не изпълни свои нормативни или договорни задължения след изплащане на финансовата помощ, РА може да поиска връщане на всички изплатени суми, заедно с лихвите и/или да прекрати всички договори, сключени с ползвателя.

Предвид административноправния характер на материалното правоотношение, възникнало между административен орган и подпомаганото лице, заповедта по чл.26, ал.1, т. 3, която е свързана с отказ да се извърши второ плащане, а също така и актът по чл. 33 за прекратяване на договора и връщане на вече платените суми, представляващ по същество последващ отказ за подпомагане, не са волеизявления на равнопоставена страна в частно правоотношение. Отношенията между изпълнителния директор на РА и кандидатите за финансово подпомагане са административни, поради което и последващите въпроси между страните се решават с издаване на индивидуални административни актове по силата на нормативно установени правила, а не по волята на страните. От анализа на текстовете от Наредба № 9, уреждащи отпускането, плащането на помощта и прекратяването на договора или връщане на платените суми, е видно, че административният елемент присъства при възникването на отношенията на подпомагане. При това положение е логично да се приеме, че този елемент присъства и при последващите действия, свързани с контрола от страна на РА по изпълнението на ангажиментите на ползвателя на помощта, респ. с налагането на санкции при неизпълнение.

Това е така, тъй като с актовете по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 се пораждат промени в правната сфера на другата страна, но не вследствие на реализацията на субективно потестативно право, а като акт на властническо разпореждане, издаден по специално определени в Наредбата ред и правила. С други думи, актовете на органите на РА по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 са властнически актове, които предизвикват едностранна промяна в правната сфера на ползвателя независимо от неговата воля. Тези актове са в правомощията на административния орган, регламентирани в нормативния акт – чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9, поради което страните по сключения договор не могат да се определят като равнопоставени. Затова следва да се приеме, че административна дейност/правоотношение е налице не само във фазата по одобрение на кандидата за подпомагане, а и във фазата по контрол на изпълнението на задълженията на ползвателя на помощта и свързаното с това изплащане на безвъзмездната финансова помощ.

Сключваният договор за отпускане на финансова помощ по чл. 21, ал. 2 от Наредба № 9 не е между равнопоставени по см. на чл. 8 и чл. 9 ЗЗД правни субекти и елементите на договора не са резултат от свободно договаряне между тях. Този договор е избраната в наредбата (приета на национално ниво за целите на Общата селскостопанска политика на ЕС за финансиране на проекти по мярка "Създаване на стопанства на млади фермери" по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007 - 2013, подкрепена от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони) правна форма, чрез която се извършва индивидуализация на правата и задълженията на конкретното лице и административния орган, разрешаващ

отпускане на финансовата помощ. Тези права и задължения императивно следват от самия нормативен акт, а не от волята на страните по договора. Ето защо договорът не е източник на граждански правоотношения, а на административноправни такива.

В разпоредбите на Регламент (ЕС) № 65/2011 на Комисията от 27 януари 2011 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането на процедури за контрол, както и кръстосано спазване по отношение на мерките за подпомагане на развитието на селските райони, дейността на националния орган, в процеса на реализация по мерките за подпомагане на селските райони, е определена като административна. При това положение, след като нормите на правото на ЕС, имащи непосредствена приложимост, определят като административна дейността по удостоверяване на спазването на критериите за допустимост, посредством способите на административната проверка и проверката на място, то няма основание този характер на дейността да не бъде зачетен и съгласно извършеното в Наредбата транспониране. Характерът на административното правоотношение се запазва както във фазата на допустимост на подпомагането, така и във фазата на контрол на изпълнението, доколкото въведената система на контрол на условията за подпомагане чрез административни проверки и проверки на място не прави разлика в етапа на процеса по подпомагане, а в условията, които следва да бъдат съблюдавани, за да бъде основателно подпомагането.

С оглед изложеното актовете на РА, издавани на основание и по реда на чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9, са актове, издавани от орган на държавна власт, със законово делегирани правомощия, в изпълнение на нормативен акт и с тях се предвижда едностранна промяна в правата на адресата им, поради което представляват индивидуални административни актове и като такива подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

II. <u>По втория поставен въпрос на тълкувателното дело:</u>

„Допустим ли е самостоятелен съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателният специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане " като част от системата за идентификация на земеделските парцели?"

Специализираният слой "Площи, допустими за подпомагане" (СС), чието наименование съгласно чл. 16г от Наредба № 105 преди изменението с ДВ, бр. 16/2015 г., бе специализиран слой "Площи в добро земеделско състояние", представлява георeферирана графична база данни за площите, допустими за

подпомагане за съответната кампания, изграден на база ортофото и сателитни изображения за територията на страната. Тази електронна база е част от Системата за идентификация на земеделските парцели (СИЗП), която пък по силата на чл. 30, ал. 2, т. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) е част от Интегрираната система за администриране и контрол (ИСАК). Специализираният слой се състои от площите, за които се счита, че отговарят на изискванията за подпомагане. Този слой се актуализира основно с използването на сателитни или самолетни изображения, от които е изготвена цифровата ортофото карта, а също така и чрез отразяване на резултати от теренни проверки на характеристики на физическите блокове.

Първата група съдии приемат, че заповедта, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол (Наредба № 105), не подлежи на съдебен контрол, по следните съображения:

Заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105, е част от производството по приемането и разглеждането на заявленията на земеделските стопани и въз основа на одобрения с тази заповед СС Разплащателната агенция извършва плащания по схемите и мерките за подпомагане на Общата селскостопанска политика. Очертаните в тази заповед площи са тези, за които Разплащателната агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година. Предоставената възможност на земеделските производители да подадат възражения и предложения във фазата на определяне на годните за подпомагане площи не е основание да се приеме, че със заповедта са засегнати техни права или законни интереси. По силата на волеизявлението на министъра на земеделието и храните не настъпва промяна в правната сфера на кандидата за подпомагане, а се извършва обновяване на информацията, съдържаща се в СИЗП, т.е. тази заповед е насочена само към длъжностните лица, поддържащи тази система.

Втората група съдии поддържат становище, че съдебният контрол е допустим, при следните съображения:

Съгласно чл. 16б, ал. 1, изр. 1 от Наредба № 105, всяка година след приключване на обновяването по чл. 16а, ал. 2 Министерството на земеделието и храните открива производство по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения СС. Приема се, че това производство представлява сложен фактически състав на процедура, провеждана от министъра на земеделието и храните чрез съответните областни дирекции "Земеделие", която завършва със заповед на министъра на земеделието и храните по чл. 16г, ал. 4

(предишна ал. 2), с която се одобрява окончателният СС. Според поддържащите това становище тази заповед слага край на производството пред административния орган и с нея се създават съответните права за земеделските производители, свързани със заявените от тях за подпомагане земеделски площи, които попадат в одобрения окончателен слой.

Решаващ е правният ефект на административния акт – дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица, а в този случай такова засягане е налице. От този критерий следва да се ръководят и съдилищата. Обосновават правото на съдебно обжалване на административния акт с разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията и Решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, според които подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер са вътрешнослужебни – обн., ДВ, бр. 99 от 10 ноември 1995 г.).

Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, за да се произнесе, взе предвид следното:

Съгласно чл. 30 от ЗПЗП ИСАК се създава за изпълнение функциите на Разплащателната агенция и се състои от: система за регистрация на кандидатите, на заявленията за подпомагане и на заявките за плащане; система за идентификация на земеделските парцели; система за идентификация и регистрация на животните; интегрирана система за контрол; електронна база данни.

Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗПЗП СИЗП е географска информационна система и се създава въз основа на ортоизображения чрез дигитализиране на физическите блокове и блоковете на земеделските стопанства. В системата се включват данни от картата на възстановената собственост и регистрите към нея или от кадастралната карта и регистрите към нея. На основание чл. 30, ал. 4, т. 2 от ЗПЗП СИЗП се създава и поддържа от Министерството на земеделието и храните, като на основание чл. 33, ал. 2 от ЗПЗП министърът на земеделието и храните организира създаването и актуализирането на цифрова ортофото карта за територията на страната.

Условията и редът за създаване, поддържане, достъп и ползване на системата за идентификация на земеделските парцели са регламентирани в глава трета от Наредба № 105. Създаването и поддържането на СИЗП е поредица от технически дейности по създаване, поддържане и обновяване на цифрова ортофото карта за територията на цялата страна, дигитализиране на физическите блокове и на блоковете на земеделските стопанства, създаване и поддържане на регистър на ползваните земеделски земи. Министърът на земеделието и храните организира актуализирането на цифровата ортофото

карта за територията на цялата страна в период не повече от 5 години в съответствие с действащото законодателство на Европейския съюз и указанията на Европейската комисия по неговото прилагане.

В тази система за идентификация на земеделските парцели се създава специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане" (преди "Площи в добро земеделско състояние"), за да се използва от Разплащателната агенция за административни проверки на подадените заявления за подпомагане по чл. 37, ал. 2 от ЗПЗП и за да улесни земеделските стопани при заявяването на земеделските парцели за подпомагане – чл. 16а от Наредба № 105. Производството по създаването и одобряването на окончателния СС се провежда от Министерството на земеделието и храните и представлява един сложен фактически състав от административнопроцесуални действия на администрацията, която подпомага земеделските стопани да заявят своите парцели, с които искат да участват в съответната кампания за подпомагане.

Състоянието на земеделските площи е динамично, обусловено както от човешката дейност по тяхното обработване, съответно поддържане, така и от климатичните и метеорологичните условия. Поради това е предвидено неговото ежегодно обновяване. Точният размер и точните граници на специализирания слой са от определящо значение както за дейността на Разплащателната агенция във връзка с правомощията ѝ по определяне на плащанията по схемите и мерките за подпомагане на земеделските стопани така и за самите земеделски производители при и по повод подаването на заявленията за подпомагане.

За земеделския производител е от решаващо значение дали стопанисваната от него земя е включена в СС или не, тъй като от една страна това обуславя правото му да получи субсидии, а от друга – да не наруши изискването за коректно заявяване на площите за подпомагане и свързаното с това евентуално санкциониране.

Ежегодно, след обновяване на СС по реда на чл. 16а от Наредбата, Министерството на земеделието и храните на основание чл. 16б открива процедура по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения специализиран слой. Предвидено е производството да се открие по реда на процедурата за издаване на общ административен акт – поради необходимостта от по-голяма публичност предвид характера на производството и необходимостта в него да се включат по възможност всички земеделски стопани, които кандидатстват за подпомагане по различните схеми и мерки. Целта е да се обхванат възможно най-голям брой земеделски стопани, които да заявят съответните площи (земеделска земя или пасища), с които ще кандидатстват за подпомагане. Всеки заинтересован може да се запознае с включените в специализирания слой физически блокове или на части от тях и да установи дали стопанисваните от него земеделски площи са включени. По силата на чл.

16в, ал. 3 от Наредбата земеделският производител може да подава предложения и възражения до министъра на земеделието и храните по одобрен образец за включване на определени физически блокове или на части от тях в СС, ако констатира пропуски и грешки в слоя. След извършване на проверки на получените предложения и възражения и отстраняване на установените пропуски и грешки, Министерството на земеделието и храните изготвя окончателен специализиран слой, който се одобрява със заповед на министъра на земеделието и храните, издавана на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2, изм. ДВ,бр.16/2015 г .) от Наредба № 105.

Очертаните в тази заповед площи са тези, за които Разплащателната агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година. Заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна 2) от Наредба № 105, е акт, с който се засягат конкретни права и законни интереси на земеделския производител, и този акт подлежи на съдебен контрол за законосъобразност. Това е така, тъй като тази заповед слага край на производството пред административния орган – министъра на земеделието и храните. С нея се създават съответните права за земеделските производители, свързани със заявените от тях за подпомагане земеделски земи, които попадат или не в одобрения окончателен СС. Посоченото по-горе води до извод, че по отношение на отделния земеделски производител заповедта е индивидуален административен акт. Тя има непосредствено значение за него и от нея зависи възникването и упражняването на правото на подпомагане по схемите и мерките за подпомагане, посочени в ЗПЗП. По своя характер тази заповед съставлява съвкупност от множество индивидуални административни актове. Тя има конкретно определено съдържание и засяга единствено отделните лица, претендиращи право на подпомагане въз основа на един или повече имоти, включени или не в същата. Производството по оспорване на заповедта следва да се проведе по реда на АПК - „глава десета" - раздел I – „Оспорване на индивидуални административни актове".

Освен това, съдебно обжалване на заповедта на министъра не е изключено с изрична законова разпоредба, а това означава, че административният акт може да бъде обжалван по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията (в този смисъл е и решение № 21 от 26 октомври 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. на КС за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съгласно което подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, с които се засягат права и интереси на граждани и юридически лица – обн., ДВ, бр. 99 от 10 ноември 1995 г.). Със заповедта пряко се засягат правата на земеделските производители във връзка с включването в допустимия слой на всички заявени от тях земи, респективно с неуважаването на направените от тях възражения по заповедта на основание чл. 16б, ал. 1 от Наредба № 105. Тази заповед се явява окончателният завършващ акт на

проведената процедура пред министъра на земеделието и храните, поради което подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

Този извод се подкрепя и от разпоредбата на чл. 16г, ал. 5 от Наредба № 105, съгласно която въз основа на одобрения от министъра на земеделието и храните СС Разплащателната агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и приема заявления за подпомагане през следващата година. Видно от нея, Разплащателната агенция действа в условията на обвързана компетентност и няма как да извърши окончателна оторизация и плащания на площ за съответната година и да приеме заявление за подпомагане през следващата година, ако парцелът на съответното лице не е включен в заповедта по чл. 16г, ал. 4 от Наредба № 105. Това е и причината, обосноваваща прекия и непосредствен правен интерес на земеделския производител да оспорва заповедта.

По изложените съображения и на основание чл. 124, ал.1, т. 4 от Закона за съдебната власт, Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд

Р Е Ш И :

1. Актовете, издавани от органите на Разплащателната агенция – Държавен фонд "Земеделие", по чл. 26, ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 03.04.2008 г. за условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка "Създаване на стопанства на млади фермери" по Програмата за развитие на селските райони за периода 2007–2013 г., са индивидуални административни актове и подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

2. Допустим е съдебен контрол на заповедта на министъра на земеделието и храните, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 от 22.08.2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол, с която се одобрява окончателният специализиран слой "Площи в добро земеделско състояние".

Вярно с оригинала,
секретар:

ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Георги Колев
ЗАМ. ПРЕДСЕДАТЕЛ:/п/ Румяна Монова
/п/ Боян Магдалинчев

ПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ОТДЕЛЕНИЯ:/п/ Анна Димитрова
/п/ Йордан Константинов
/п/ Мариника Чернева
/п/ Милка Панчева
/п/ Ваня Пунева
/п/ Георги Чолаков