

ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

Тричленен състав

РЕШЕНИЕ № 962

от 23.01.2018 г.

по адм. д. № 4973 / 2017 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Второ отделение, в съдебно заседание на четвърти декември в състав:

Председател: СВЕТЛАНА ЙОНКОВА

Членове: ТАНЯ РАДКОВА

АНЕЛИЯ АНАНИЕВА

при секретар М. П. и с участието на прокурора Ц. Б. изслуша докладваното от съдията Таня Радкова по адм. д. № 4973/2017 г.

Производството е по чл. 185 и следващите АПК.

Образувано е по жалба на Национална овцевъдна асоциация, Национална асоциация за развъждане на млечните овце в България, Асоциация за развъждане на млечните породи кози, Асоциация за развъждане на породата Лакон в България и Асоциация за развъждане на млечните породи овце чрез техния пълномощник срещу чл. 23 от Наредба № 3/2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания /ДВ, бр. 19/2017 г./. Твърди се в жалбата, че предвидените условия са дискриминационни и несправедливо определени. Разпоредбата е издадена при съществени нарушения на процесуалните закони, в противоречие с основни правни принципи, поради което се претендира отмяната ѝ.

Ответникът по жалбата- министърът на земеделието и храните, чрез своите пълномощници намират жалбата за процесуално недопустима и алтернативно-за неоснователна.

Представителят на Върховната административна прокуратура дава заключение за основателност на подадената жалба.

Настоящият съдебен състав намира жалбата за процесуално допустима при следните съображения:

В случая жалбоподателите се явяват организации -сдружения с нестопанска цел и могат да оспорват издаден подзаконов нормативен акт в случаите, когато с него се засягат или могат да

бъдат засегнати общи права, свободи или законни интереси или се пораждат задължения за членуващите в сдружението лица. Очертаният предмет на дейност в представените удостоверения за регистрация на сдруженията с нестопанска цел - жалбоподатели и поставените им цели, с оглед на които са създадени, а именно да отстояват интересите на членовете в производството на овце, агнета, кози, свързани с развиване на селекцията, репродукцията и създаване на устойчиво развитие и управление на животновъдството, обуславя правният интерес от обжалване.

По съществото на спора:

С определение от 25.09.2017 г. съдът е оставил без движение жалбата с указания жалбоподателите да уточнят предмета на оспорване и основанията за оспорване. С молба е уточнен предметът на спора, а именно действащият текст на чл. 23 от Наредба № 3/2015 г., а като правно основание е посочено чл. 185 АПК. Други основания не са посочени, а първоначално предявената жалба е с неясни твърдения. Бланкетно са посочени нарушения на процесуални закони, подозрение в прозрачността на процедурата по изменение на оспорената норма, отхвърлени предложения на жалбоподателите досежно проведеното изменение на чл. 23 от Наредбата. Твърди се "несправедливо и двойно разпределяне на европейски средства в полза на автохтонните породи", което се счита за дискриминационно. В хода по същество представляващият Национална овцевъдна асоциация и Национална асоциация за развъждане на млечните овце в България прави уточнение, че всъщност "за нас има дискриминационни условия, които произхождат от това, че в една и съща схема 1/3 от фермерите по схемата кандидатстват без да доказват нищо, а останалите 2/3 се задължават за това да дават оправдателни документи."

В жалбата, с която се оспорва подзаконова нормативна административна разпоредба всъщност няма указание в какво точно се състои незаконосъобразността ѝ, поради което съдът ще провери законосъобразността на оспорената разпоредба на основание чл. 168, ал. 1 АПК във връзка с чл. 196 АПК и съобразно възприетите от съда като основания за оспорване неконкретни твърдения на жалбоподателите.

В цялостен аспект следва да се посочи следното:

Регламент /ЕС/ 1307/2013 г. Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета (ОВ L 347/608 от 20.12.2013 г.) (Регламент (ЕС) № 1307/2013). /Регламент 1307/2013 г./ създава нови схеми за директни плащания, различни от тези, прилагани в страната до 2014 г. Тези нови правила за прилагане на схемите за директни плащания и предходна национална помощ са обективирани в България в Наредба № 3/2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания. Според чл. 53 от /Регламент/ЕС/ 1307/2013 г. до 1 август 2016 г. държавите членки могат да преразгледат своето решение съгласно параграфи 1-4 и да решат да изменят условията за отпускане на подпомагането; да преустановят отпускането на подпомагане съгласно настоящата глава. На това основание България е извършила нотификация пред Европейската комисия в указания срок, преразглеждайки своите национални решения в областта на схемите на обвързаното с производството подпомагане. Поради това са предприети изменения и допълнения на действащото законодателство в сферата на директната подкрепа, а именно изменение на цитираната Наредба № 3/2015 г. По същество с предприетите изменения се извършва промяна в схемите за директно подпомагане, обвързани с производството. Тази промяна е акт на вътрешно законодателство, за която не се изисква одобрение от Европейската комисия, а само

уведомление. В този смисъл е и представеното от жалбоподателите писмо от директора на дирекция "Правни, институционални и процедурни въпроси", Генерална дирекция "Земеделие и развитие на селските райони" на Европейската комисия. Изрично е подчертано в писмото-отговор до жалбоподателите, че в "компетенциите на българските органи и да направят оценка на състоянието на селското стопанство съгласно чл. 52, § 3 от Регламент/ЕС/1307/2013 г. и да вземат решение дали да се отпусне обвързано с производството подпомагане и за кои отделни сектори. Съобщените мерки от България за подпомагане не подлежат на одобрение от страна на Комисията." В този смисъл неоснователно е твърдението в жалбата, че проектът за изменение на Наредбата не съдържа предварителна оценка за въздействието на проекта съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА във връзка с чл. 20 ЗНА. В случая на първо място, не се касае за акт на Министерския съвет, за административен нормативен акт на министър, а справка за съответствието му с правото на ЕС съгласно чл. 28, ал. 2, т. 4 ЗНА не е необходимо, тъй като не се касае за транспониране на директива в националното законодателство. Не е налице и нарушение на визираните в чл. 26 ЗНА процедурни норми по приемането на проекта за изменение на Наредба № 3/2015 г. На основание чл. 26, ал. 3 и ал. 4 ЗНА проектът на НИД на Наредба № 3/2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания, заедно с приложения към проекта доклад са публикувани за обществено обсъждане на електронната страница на МЗ, както и на електронната страница на МС за обществени консултации за срок от 30 дни. Предлаганите нормативни изменения са изпратени на основание чл. 26, ал. 2 ЗНА по електронен път до всички браншови организации. Представените становища са отразени като предложения в две справки, приложени по преписката- Справка за отразяване на становищата, постъпили при съгласуването на проекта за изменение на Наредба № 3/2015 г. и справка за отразяване на становищата, получени при общественото обсъждане на проекта за изменение на Наредба № 3/2015 г. Отразени са и мотивите за приемането или неприемането на направените предложения. На 30.01.2017 г. са проведени протестни действия от страна на овцевъди и козовъди срещу предлаганите промени, поради което на 31.01.2017 г. е проведена среща с техни представители, на която са участвали и представители на жалбоподателите. Предложените различни варианти не са получили одобрение с мнозинство, като на срещата е изразено становище от представители на бранша за организиране на контрапротест срещу протеста на оспорващите промените. Докладът на зам.-министъра, окончателният текст на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № 3/2015 г. и справка за отразяване на получените становища са представени за одобрение от министъра на земеделието и изпратени за обнародване в ДВ.

С оглед изложеното всички административнопроизводствени правила са спазени.

По отношение на възприетите от настоящия състав основания в жалбата за оспорване на чл. 23 от Наредбата:

Съгласно чл. 52, § 3 от Регламент/ЕС/1307/2013 г. обвързано с производството подпомагане може да се отпуска само на онези сектори или онези региони от дадена държава членка, в които отделни видове селскостопански практики или отделни селскостопански сектори, които са особено важни по икономически, социални или екологични причини, претърпяват определени трудности. Това са и същинските мотиви и смисъл на предприетите изменения в Наредба № 3/2015 г., включително и досежно оспорената разпоредба на чл. 23 от Наредбата. На тази плоскост е преценено, че ще следва да се извърши промяна в схемата за обвързано подпомагане в сектор "Животновъдство", като се приложи нова схема на обвързано подпомагане в смисъл на отделяне в отделни схеми на млечни овце и кози под селекционен контрол, на месодайни овце и кози под селекционен контрол и животни от автохтонни породи. С оглед

предложените становища по двете справки е предприет подход, съгласно който се прави разграничение между млечни овце и крави, месодайни такива и автохтонни породи. По същество, след анализ на предложенията е прието за млечните породи да се доказва реализираното на определено количество мляко, за месодайните - да се доказва наличие на приплод, а не реализирано количество месо, а за автохтонни породи овце и кози под селекционен контрол през 2017 г. няма да се доказва наличие на количество мляко и наличие на нови приплоди. Тези съображения са намерили израз в разпоредбата на чл. 23 като нови условия, както и в приложение № 7 към тази разпоредба. В това приложение съобразно направените и обсъдени предложения от списъка на автохтонните породи са отпаднали две породи. Всички предложения за продължаване на допустимостта за комбиниране на кандидатстването по схемата за обвързана подкрепа и по преходна национална помощ за високопродуктивните овце-майки и кози майки не са приети с мотива, че направената пред ЕК нотификация от Република България изключва възможността за подпомагане едновременно по две схеми. В този смисъл твърдението в жалбата, че по отношение на някои земеделски стопани има несправедливо и двойно разпределяне на европейски средства, е неоснователно. Според изразеното становище на представителя на двама от жалбоподателите 1/3 част от земеделските стопани няма да доказват количество и прираст - чл. 23, ал. 4, т. 3, а останалите 2/3 ще следва да доказват реализация - чл. 23, ал. 4, т. 1 и 2 от Наредбата. Видно от направените предложения - Сдружение "Обединени български животновъди" след дискусии в бранша е застъпено становището, че за автохтонните породи овце и кози и за застрашените такива не трябва да се изисква доказване на количество продукция. От приложените справки, среща и становища е изразено мнение, че при автохтонните породи селекцията е различна, целта е запазване на породата, застрашени са от изчезване и се отглеждат при трудни условия. Поради това е налице риск стопаните да се откажат от отглеждане, ако се предявят изисквания към тях, поради което не следва да се доказва реализация от тях. При тези аргументи настоящият съдебен състав намира за мотивиран избора на административния орган за различен подход и изисквания към тези земеделски стопани, по отношение на които не са приложими изискванията на чл. 23, ал. 4, т. 1 и 2. Следва да се подчертае, че въпросът за прилагане на различни схеми за подпомагане, е въпрос на оперативна самостоятелност за административния орган, приел оспорената разпоредба. Съгласно чл. 168 във връзка с чл. 196 АПК на контрол подлежи и упражнената оперативна самостоятелност. Преценката включва наличие на съображения, наложени направения от органа избор. В случая са налице мотиви, които подкрепят направеното разграничение, което е съответно на целта на извършената промяна в регулацията-запазване на поминък и породи животни и създаване на ефективна селекция с по-голям брой животни с цел по добър икономически резултат. Освен това по отношение на земеделски стопани - собственици на кози-майки, с изменението изискването за брой животни е намалено - от 50 на 20 съгласно чл. 23, ал. 1, т. 2 от Наредбата. На последно място, за земеделски производители, които имат по-малък от визирания в чл. 23, ал. 1 брой животни под селекционен контрол, могат да получават средства по схема за преходна национална помощ за овце-майки и/или кози-майки, обвързана с производството-чл. 39 от Наредбата, която разпоредба не е изменена. Поради това в конкретния случай при упражняването на оперативната самостоятелност административен орган е спазил основните принципи на законност, истинност, последователност и предвидимост, залегнали в АПК, както и общите правила на чл. 4, ал. 2 и чл. 6 АПК.

На последно място, оспорената разпоредба, както целият подзаконов нормативен административен акт, са издадени въз основа на законова делегация и от компетентен орган. По начало издаването на нормативни административни актове е изрична компетентност на органа, предвиден в Конституцията, закон или указ. В случая материалната компетентност на органа е

определена със закон - чл. 38а, ал. 4 от Закона за подпомагане на земеделските производители и посоченият в тази норма административен орган е издател на оспорения акт. Спазено е и изискването за писмена форма на атакувания нормативен административен акт и за неговото обнародване. Съгласно чл. 15 ЗНА нормативният акт трябва да съответствува на Конституцията и на другите нормативни актове от по-висока степен. В случая жалбоподателите не сочат на кой и какъв акт от по-висока степен противоречи обжалваната разпоредба. При служебната проверка на оспорения административен акт настоящият съдебен състав намира, че същият е съответен на материалноправните разпоредби.

Предвид изложеното, спрямо оспорената разпоредба не са налице основания за отмяна, поради което жалбата подлежи на отхвърляне.

Воден от горното, Върховният административен съд, второ отделение,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Национална овцевъдна асоциация, Национална асоциация за развъждане на млечните овце в България, Асоциация за развъждане на млечните породи кози, Асоциация за развъждане на породата Лакон в България и Асоциация за развъждане на млечните породи овце чрез техния пълномощник срещу чл. 23 от Наредба № 3/2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания /ДВ, бр. 19/2017/г.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред петчленен състав на Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му.

[Връзка към системата на Върховния административен съд по настоящото решение](#)

Второинстанционно решение: Решение № 8966 от 02.07.2018 г., постановено от Върховния административен съд, Петчленен състав - II колегия, по адм. д. № 3851/2018 г.

[Връзка към системата на Върховния административен съд](#)