

# ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

## Петчленен състав

---

### РЕШЕНИЕ № 8966

от 02.07.2018 г.

по адм. д. № 3851 / 2018 г.

Първоинстанционно решение: Решение № 962 от 23.01.2018 г., постановено от Върховния административен съд, второ отделение, по адм. д. № 4973/2017 г.

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

## В ИМЕТО НА НАРОДА

Върховният административен съд на Република България - Петчленен състав - II колегия, в съдебно заседание на седемнадесети май в състав:

Председател: ГЕОРГИ КОЛЕВ  
Членове: ИЛИЯНА ДОЙЧЕВА  
СЕВДАЛИНА ЧЕРВЕНКОВА  
ЛЮБОМИРА МОТОВА  
МАРТИН АВРАМОВ

при секретар С. П. и с участието на прокурора Л. К. изслуша докладваното от съдията Севдалина Червенкова по адм. д. № 3851/2018

Производството е по чл. 208 и сл. АПК.

Образувано е по касационна жалба на Национална овцевъдна асоциация, ЕИК-176041901; Национална асоциация за развъждане на млечните овце в България, ЕИК 104684301; Асоциация за развъждане на млечните породи кози, ЕИК 176085148; Асоциация за развъждане на породата Лакон в България, ЕИК 176740812 и Асоциация за развъждане на млечни породи овце, чрез процесуалния им представител адв. М. М., и по касационен протест на прокурор от Върховна административна прокуратура против решение № 962/23.01.2018 г., постановено по адм. д. № 4973/2017 г. по описа на Върховен административен съд, второ отделение. С доводи за неправилност и незаконосъобразност се иска неговата отмяна. В съдебно заседание от 17.05.2018 г. прокурорът от Върховна административна прокуратура изрично е заявил, че не поддържа протеста.

Писмени възражения по касационната жалба и касационния протест са депозираны в

законовия срок.

Представителят на Върховна административна прокуратура, в съдебно заседание, дава заключение за неоснователност на жалбата и оставяне на решението в сила.

Върховният административен съд, втора колегия, в настоящия петчленен състав, намира жалбата за процесуално допустима като подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК и от надлежна страна. Разгледана по същество е основателна по следните съображения.

Първоинстанционният съд е бил сезиран, на осн. чл. 185 АПК, с жалба от 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 против действащият текст на чл. 23 от Наредба № 3 от 17.02.2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания, издадена от министъра на земеделието и храните, обн. в ДВ, бр. 16 от 27.02.2015 г., от която дата е в сила. Иска се отмяна на посочената разпоредба - влязлата в сила редакция на същата, изменение, публикувано в ДВ, бр. 19 от 28.02.2017 г. Съдът е отхвърлил жалбата като неоснователна.

Решението е валидно и допустимо, но неправилно.

Вярно е, че както оспорената разпоредба, така и целият подзаконов нормативен акт, са издадени въз основа на законова делегация и от компетентен орган. Материалната компетентност на органа е определена от Закона за подпомагане на земеделските производители - чл. 38а, ал. 4 - министърът на земеделието, храните и горите определя с наредба специфичните условия за прилагане на схемите по ал. 1 и 2. В чл. 38а са изброени конкретните схеми на директни плащания, които се прилагат - ал. 1, а ал. 2 предвижда прилагането се схемите за преходна национална помощ, които са нотифицирани за съответната календарна година при условията и по реда на чл. 37 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на 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 декември 2013 г.), наричан по-нататък "Регламент (ЕС) № 1307/2013".

Оспорените разпоредби на чл. 23 от Наредба № 3 от 17.02.2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания са приети при съществено нарушаване на административнопроизводствените правила. Не са спазени изискванията по чл. 20, чл. 26, ал. 3 и чл. 28, ал. 2 ЗНА.

Не е налице фактическо и правно мотивиране. В доклада е посочено, че проектът не е свързан с транспониране на актове на Европейския съюз, поради което не е приложена и не се налага прилагането на таблица за съответствието с правото на ЕС. Тази констатация е в пряко противоречие с изрично посочената в самия доклад необходимост от приемане на Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 3/2015 г., произтичаща от задължителната (по силата на чл. 288 от Договора за функциониране на ЕС) приложимост на Регламент (ЕС) № 1307/2013 г. и второ, с позитивното право на Европейския съюз в областта на установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика, а именно - Делегиран Регламент (ЕС) № 639/2014 г. от 11 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1307/2013 г. на Европейския парламент и на Съвета за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за изменение на приложение към същия

регламент. Пренебрегнато е и задължителното условие на чл. 28, ал. 2, т. 5 ЗНА, императивно изискваща анализ за съответствие с правото на Европейския съюз.

Оспорените разпоредби не съответстват на целта за гарантиране на еднаквото третиране на земеделските стопани в България, Румъния и Хърватия, чиито директни плащания подлежат на постепенно въвеждане, като минималният праг в посочените държави членки следва да се основава на окончателния размер, който се отпуска в края на процеса на постепенно въвеждане /съобр. 12/, на целта за гарантиране защитата на правата на бенефициерите и избягване на дискриминацията между тях /съобр. 48/, на целта да се гарантира ефективното и целенасочено използване на средствата на Съюза и да се избегне двойно финансиране по други подобни инструменти за подпомагане /съобр. 50/, на целта за запазване на поминъка в планинските райони, съгласно Регламент (ЕС) № 1307/2013 г. от 17 декември 2013 година 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.

Определените критерии за допустимост на подпомагането в процесните разпоредби противоречи на установените с чл. 13 от Делегиран регламент /ЕС/ № 639/2014 г. критерии за доказване, че селскостопанските дейности не са незначителни и че основната дейност или предметът на дейност на предприятието се изразява в упражняване на селскостопанска дейност, като необосновано са възприети условия с дискриминационен характер по отношение на стопанства с по-малък брой животни и е предвидена разлика в броя животни, отглеждани при една и съща развъдна практика, както и на съображение 4 от същия Регламент, съгласно което в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз е целесъобразно да се поясни, че когато държавите членки приемат мерки за прилагане на правото на Съюза, те следва да упражняват своето право на преценка, като спазват някои принципи, включително по-специално принципа за недопускане на дискриминация. Неправилно, в противоречие с изискването за обвързано с производство подпомагане /съобр. 49 от Регламент № 1307/2013 г./ за автохтонните породи не са установени изисквания за производство.

Не става ясно как определения в чл. 23 от процесната Наредба количествен критерий е в синхрон с изискванията на чл. 52, ал. 3 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 г., съгласно който 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.

Не става ясно и как обвързаното с производството подпомагане е стимул за количеството животни, визирано в чл. 23 от Наредбата, а не касае други случаи, които се нуждаят от стимулиране. Чл. 52, ал. 6 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 г. изрично определя, че обвързаното с производството подпомагане е под формата на годишно плащане и се отпуска в рамките на определени количествени граници и въз основа на определен брой животни, т.е. количеството животни е критерий за размера на годишното плащане, свързано с обвързаното с производството подпомагане, а не дали да се плати и на кого.

От процесуална гледна точка - с оглед изискванията, визирани в чл. 20 и чл. 26, ал. 3 ЗНА - липсват установявания за фактическите и правни основания за оспорената разпоредба. Административната преписка не съдържа доказателства за предварителна оценка на въздействието, както и предварителни анализи и данни, на които се е позовал вносителът - зам.-министър на земеделието и храните в доклада си до министъра и по-конкретно относно

обосноваване на така предвидения минимален брой животни, разликите в условията за допустимост на подпомагането по отношение на минимално допустимия брой на овце майки (50) и кози майки (20) под селекционен контрол от една порода, както и с оглед изключване на условията за минимални бройки, за реализирани количества мляко и/или млечни продукти и регистрирани приплоди за допустимите за подпомагане животни от автохтонни породи.

По делото липсват и доказателства за публикуване на Портала за обществени консултации на мотивите, съответно доклада и предварителната оценка за въздействието по чл. 20 ЗНА. От ксерокопието на страницата се установява публикуването само на проекта. Несъстоятелни са възраженията на касатора, че оценка за въздействието по чл. 20 ЗНА не се изисква за наредби, издавани от министри, а само за тези - на Министерски съвет. Никъде ЗНА не прави такова диференциация. Наредбата като подзаконов нормативен акт, във всички случаи трябва да отговаря на изискванията, визирани в Закона за нормативните актове. След като изрично е въведено изискване за наредби, издавани от Министерски съвет, на по-силно основание условията важат и за такива на министрите.

Решението е валидно и допустимо, но неправилно. За да постанови акта си решаващият съд не е извършил цялостна и задълбочена преценка на доказателствата по делото, вкл. доводите и възраженията на страните. Това е довело до формираното на неверни правни изводи.

Установеното противоречие на чл. 23 от Наредба № 3 от 17.02.2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания на посочените, в мотивите на този съдебен акт, законови разпоредби налага отмяната му.

Налице са отменителните основания на чл. 209, т. 3 АПК, решението като неправилно следва да бъде отменено, а касационната жалба - уважена. Воден от изложените съображения и на осн. чл. 193 АПК Върховният административен съд, втора колегия, в настоящия петчленен състав

## **РЕШИ:**

ОТМЕНЯ решение № 962/23.01.2018 г., постановено по адм. д. № 4973/2017 г. по описа на Върховен административен съд, второ отделение и вместо него

## **ПОСТАНОВЯВА:**

ОТМЕНЯ разпоредбите на чл. 23 от Наредба № 3 от 17.02.2015 г. за условията и реда за прилагане на схемите за директни плащания, издадена от министъра на земеделието и храните.

**РЕШЕНИЕТО е окончателно.**

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