

ОТНОСНО ЗАКОНОСЪОБРАЗНОСТТА НА НЯКОИ
АКТОВЕ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПУБЛИЧНО ДЪРЖАВНО ВЗЕМАНЕ,
ИЗДАДЕНИ ОТ ИЗПЪЛНИТЕЛНИЯ ДИРЕКТОР НА ДЪРЖАВЕН ФОНД „ЗЕМЕДЕЛИЕ”

ас. Изабела Чакърова-Димитрова

THE LAWFULNESS OF CURRENT ACTS FOR PUBLIC TAKING ISSUED BY THE
EXECUTIVE DIRECTOR OF STATE FUND “AGRICULTURE”

Izabela Chakarova-Dimitrova

Key words: act for public taking, undue amounts, overpaid amounts, lawfulness

Abstract: The present article deals with the uniform acts for public taking issued in April 2011. Several thousand farmers receive subsidy from State Fund Agriculture in 2009, which it now claims back as undue and overpaid amounts.

Публичните държавни вземания са изчерпателно изброени в нормата на чл. 162, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Предмет на настоящата статия са само определена категория актове, свързани с установяване на вземания по т. 8 на ал. 2 от чл. 162 от ДОПК, за недължимо платени и надплатени суми, както и за неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от предприєдинителните финансови инструменти, оперативните програми, структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, европейските земеделски фондове и Европейския фонд за рибарството, Инструмента Шенген и Преходния финансов инструмент, включително от свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз. Този вид публични държавни вземания нямат нито финансов произход, подобно на вземанията за данъци, мита, такси и др., нито санкционен произход, подобно на вземанията за глоби, имущест-

вени санкции, отнемане в полза на държавата и др. Правилно вземанията по т. 8 на ал. 2 на чл. 162 от ДОПК законодателно са отделени от останалите. Тези публични държавни вземания произтичат най-общо казано от неправомерно и недължимо получени суми. Във връзка с установяването на такъв вид вземания са и някои актове, издавани от изпълнителния директор на Държавен фонд „Земеделие” (ДФЗ) по Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП).

Повод за следващите разсъждения са издадените през месец април 2011 г. еднотипни актове за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) по отношение на няколко хиляди земеделски стопани. Въз основа на тези актове се претендира връщане на изплатени за 2009 г. суми от Държавен фонд „Земеделие” – Разплащателна агенция (ДФЗРА). Като основание в тези актове се посочва, че разликите в сумите са в резултат на новополучена информация в Интегрираната система за административен контрол (ИСАК), въз основа на която са променени допустимите за подпомагане площи. Няма данни от страна на адресатите (земеделските производители), а и в

АУПДВ не се твърди, да са декларирали невярна информация относно вида и размера на площите или да са извършили други действия или бездействия, с които да са въвели в заблуждение органите на Държавен фонд „Земеделие” – Разплащателна агенция. За 2009 г. бенефициентите са получили одобрение за заявените от тях площи, като подходящи за подпомагане. На по-късен етап – едва през 2011 г. административният орган приема, че площите не са отговаряли на условията за подпомагане. Основните правни въпроси, които възникват по отношение на издадените АУПДВ, са следните:

1. С извършване на плащането през 2009 г. следва ли да се приеме, че е налице влязъл в сила административен акт?

2. Към кой момент следва да се прецени дали субсидиите са дължимо платени, или не са? Налице ли е соченото материалноправно основание за издаване на АУПДВ – чл. 27, ал. 3 и 4 от ЗПЗП, чл. 162, ал. 2, т. 8 от ДОПК и чл. 73 от Регламент (ЕО) № 796/2004 г.¹

3. Производството по чл. 166, ал. 2 от ДОПК отделно производство ли е или част от производство по издаване на първоначалния административен акт?

Посочените АУПДВ могат да породят и други въпроси, но те не са предмет на разглеждане в настоящата статия.

За да се отговори на първия въпрос, следва да се изясни какъв е правният характер на Заявлението за подпомагане. Заявлението за подпомагане, отговарящо на изискванията на ЗПЗП и Наредба № 5 от 27.02.2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схеми и мерки за подпомагане на площ, надлежно оформено по образец, подадено, прието и регистрирано в системата на ДФЗРА, слага начало на производството. Редовно подаденото заявление има сезиращ ефект. Съответно за компетентния орган възниква и право, и задължение да се произнесе по него. Той следва да признае правото на заявителя да получи

или не парична сума, в определени размери за подпомагане на различни категории площи. Съгласно действащата нормативна уредба изпълнителният директор на ДФЗ е и изпълнителен директор на Разплащателната агенция към ДФЗ. Изпълнителният директор на ДФЗ е компетентният държавен орган. На него са предоставени властнически правомощия, уредени в ЗПЗП и подзаконовите нормативни актове, касаещи подпомагането на земеделските производители, предоставяне на средства, субсидии и т.н. Произнасянето или непроизнасянето му по подаденото заявление има характера на индивидуален административен акт. Принципно волеизявлението на държавния орган може да бъде изразено изрично или конклюдентно. В конкретния случай са отразени в таблица извършените изчисления и размерът на сумата за подпомагане, изпратени са уведомителни писма на заявителите, или с други думи: „в тях е изразено изрично едно волеизявление ... даден е и външен израз на проявената воля”², а именно, че съответното лице има право да получи субсидия за заявените от него площи, като годни за подпомагане. Компетентният административен орган оторизира плащането на сумите по заявленията за подпомагане земи. С тези действия волеизявлението на компетентния държавен орган е обективизирано, същото е изразено по несъмнен начин и е достигнало до адресата.

В случая е налице един благоприятстващ³ административен акт, който признава правото на подпомагане на съответния заявител за съответните площи. Поради получаване на плащанията по подадените заявления в пълен размер, съответно за земеделските производители липсва правен интерес от оспорването на тези благоприятстващи за тях административни актове. Те са окончателни и влезли в сила както по отношение на бенефициентите, така и по отношение на органа, който ги е издал. Административният орган е обвързан от съдържанието на акта и е длъжен да обезпечи нормалното развитие на правоотношенията, които произтичат от него. Веднъж станал

¹ Пълното наименование е РЕГЛАМЕНТ (ЕО) № 796/2004 НА КОМИСИЯТА от 21 април 2004 година за определяне на подробни правила за прилагане на интегрираната система за администриране и контрол, кръстосано спазване и модулация, предвидени в Регламент (ЕО) № 1782/2003 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, както и за прилагане на кръстосаното спазване, предвидено в Регламент (ЕО) № 479/2008

² Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право на НРБ – обща част, София, 1957, с. 219

³ Стайнов, П., А. Ангелов. Административно право ... , с. 221, Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право на Република България. Обща част. С., Сиби, 2001, с. 164

окончателен административният акт не може произволно да бъде оттеглян, отменян или видоизменян от неговия автор⁴ – това е възможно да стане само в изрично и изчерпателно посочени от закона случаи. Административният орган в настоящия казус би могъл да промени издадения административен акт само в случаите и по реда на АПК, или в хипотези, изрично посочени от специалната нормативна уредба.

В издадените от изпълнителния директор на ДФЗРА актове за установяване на публично държавно вземане се посочва, че вземанията произтичат от недължимо платени суми. Като правно основание за издаването им се посочват чл. 27, ал. 3 и 4 от ЗПЗП⁵, чл. 162, ал. 2, т. 8 от ДОПК и чл. 73 от Регламент (ЕО) № 796/2004 г.⁶ Следващият основен въпрос, който възниква е: Към кой момент следва да се прецени дали дадена сума е дължимо платена или не? „Недължимо платени суми” означава, че плащането е извършено без основание. Основанието може да не е съществувало към момента на плащането или, ако е съществувало към момента на плащането, да е отпаднало впоследствие. В настоящия казус няма спор, че към момента на плащането заявените от земеделските стопани площи са били подходящи за подпомагане, компетентният административен орган е направил волеизявление в този смисъл, т.е. плащането е извършено на основание влязъл в сила административен акт, с който компетентният орган е признал правото на подпомагане на заявените площи. Едва на по-късен етап въз основа на новополучена информация някои от одобрените площи се оказват извън тези, годни за подпомагане. Това, което административният орган посочва в АУПДВ, като налагащо преизчисляване на изплатените суми, е изменението на допустимата за подпомагане площ в СИЗП (Система на идентификация на земеделските парцели), извършено месеци след изплащане на сумите за подпомагане на бенефициентите за 2009 г. В АУПДВ не се посочва бенефициентите с подадените заявления

да са извършили действия, целящи да въведат административния орган в заблуждение, нито да са подали неверни данни, нито да са извършили някакви други недобросъвестни или неправомерни действия.

Какво би могло да доведе до отпадане на основанието за плащане? На първо място, отмяна на облагодията акт, въз основа на който е извършено плащането. Отмяна по реда на оспорването на първоначалния административен акт липсва. Същият е изцяло в полза на адресата и съответно лицето няма правен интерес от оспорването му. На следващо място, до отпадане на основанието за изплащане на субсидиите, хипотетично би могла да доведе промяна в съществуващата материалноправна уредба и то, ако изрично в нея е предвидено обратно действие, т.е. ако с обратна сила нормативно се преуреди правото на подпомагане на различните видове площи. В случая изменения в приложимата нормативна уредба не са налице. Единствената възможност, която би могла да доведе до отпадане на основанието за изплащане на помощите, е отмяната на административния акт по реда на извънредния способ за контрол. Възобновяване на производството би било допустимо само, ако е налице някое от основанията, изчерпателно изброени в чл. 99 от АПК.

Не споделям становището на някои съдебни състави, произнесли се по оспорванията на една част от въпросните АУПДВ, изразено в мотивите на постановените съдебни актове, че в настоящия казус производството би могло да бъде възобновено от административния орган на основание чл. 99, т. 2 и по реда на гл. 7 от АПК. Според текста на чл. 99, т. 2 от АПК възобновяване е допустимо, когато: „се открият нови обстоятелства или нови писмени доказателства от съществено значение за издаването на акта, които при решаването на въпроса от административния орган не са могли да бъдат известни на страната в административното производство”. Може ли на

⁴ Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право ... , с. 194

⁵ Чл. 27, ал. 3 от ЗПЗП (Нова – ДВ, бр. 18 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г.). Разплащателната агенция е длъжна да предприеме необходимите действия за събирането на недължимо платените и надплатените суми по схеми за плащане и проекти, финансирани от европейските фондове и държавния бюджет, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в законодателството на Европейския съюз. Ал. 4 (Нова – ДВ, бр. 96 от 2006 г., в сила от 01.01.2007 г., изм. – ДВ, бр. 12 от 2009 г., в сила от 01.01.2010 г.). Вземанията на Разплащателната агенция, които възникват въз основа на административен акт, са публични държавни вземания и се събират по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

⁶ Чл. 73 ал. 1 от Регламент (ЕО) № 796/2004 г. Ако е извършено недължимо плащане, земеделският производител възстановява въпросната сума плюс лихва, изчислена в съответствие с параграф 3.

това основание производството да бъде възобновено, да бъде отменен или изменен облагодетелствения административен акт и коригирано извършеното плащане? По мое мнение, не. Съображенията ми за това са следните. Това, което административният орган посочва в АУПДВ, като налагащо преизчисляване на изплатените суми, е изменението на допустимата за подпомагане площ в СИЗП (Система на идентификация на земеделските парцели), извършено месеци след изплащане на сумите за подпомагане на бенефициентите за 2009 г. Този факт не се оспорва от административния орган. По същество това изменение в базата данни представлява ново обстоятелство. Това обстоятелство е новосъздадено на по-късен етап. Към момента на издаване на облагодетелствения административен акт то не съществува. Смисълът на разпоредбата на чл. 99, т. 2 от АПК е тези новооткрити обстоятелства да са съществували към момента на издаване на административния акт, към момента на формиране на волеизявлението на административния орган. Това трябва да са обстоятелства, „появили се, възникнали преди издаването на административния акт”⁷. Но тъй като не са били известни на административния орган, да са довели до формиране на волеизявление със съдържание, несъответстващо на съществуващите към момента факти и обстоятелства. С оглед тези разсъждения, считам че производството не би могло да бъде възобновено на основание чл. 99, т. 2 от АПК. Доколкото в мотивите на АУПДВ не се посочват други факти и обстоятелства, считам че не са налице и останалите основания по чл. 99 от АПК.

Изводът, който логически следва, е, че субсидиите са получени въз основа на правно основание. Налице е законосъобразен влязъл в сила административен акт, с който административният орган е признал право на подпомагане на земеделските производители за заявените площи. Следователно изплатените средства са дължимо платени. Основанието за отпускане на сумите е съществувало както към момента на плащането им, така и впоследствие към момента на издаване на АУПДВ. То нито е отпаднало, нито е било отменено по предвидения в закона ред.

В АУПДВ като правно основание за издаването им са посочени цитираните по-горе текстове на чл. 27, ал. 3 и 4 от ЗПЗП, чл. 162, ал. 2, т. 8 от ДОПК и чл. 73 от Регламент (ЕО) № 796/2004 г. Безспорно това би било правното основание на

АУПДВ, ако наистина ставаше въпрос за „недължимо платени суми”. В случая, предвид изложените по-горе аргументи, получените средства не са „недължимо платени суми”. Напротив административният орган, осъществявайки своята компетентност в рамките на действащата нормативна уредба, е бил длъжен да отпусне помощите по редовно подадените заявления за площите и в размерите, в които го е сторил. С издадените впоследствие многобройни АУПДВ компетентният орган преразглежда, без да са налице законови основания за това, своето волеизявление, с което е признал правото на подпомагане на съответните земеделски стопани. Тези АУПДВ противоречат на материалноправните разпоредби, посочени в тях като основание за издаването им, което води до тяхната незаконосъобразност и налага отмяната им по съдебен ред.

При издаването на коментираните АУПДВ са допуснати и съществени нарушения на административно производствените правила.

Тъй като в ЗПЗП не е предвиден специален ред за установяване на публично държавно вземане и предвид нормата на чл. 166, ал. 2 от ДОПК, публичното вземане се установява по основание и размер с акт за публично вземане, който се издава по реда за издаване на административен акт, предвиден в Административнопроцесуалния кодекс. Препращането е към правилата по издаване на индивидуален административен акт. Следва да се подчертае, че производството по чл. 166, ал. 2 от ДОПК е едно ново производство, различно от проведеното по-рано производство по подаденото заявление за подпомагане на площ, което е по инициатива на заинтересованите лица. Производството по чл. 166, ал. 2 от ДОПК започва по инициатива на съответния компетентен орган служебно. За него възниква задължение както да уведоми заинтересованите граждани и организации, така и да осигури тяхното участие в това ново производство. Изпълнението на тези основни задължения, от една страна, гарантира правата на заинтересованите граждани и организации, а от друга събирането на необходимия доказателствен материал в производството по установяване на публичното държавно вземане. Пропуските на административния орган в тази насока са предпоставка за грешно формирана представа за фактите и обстоятелствата от значение за случая. Препращането на 166, ал. 2 от ДОПК към АПК не е пожелателно и избиранелно. Напротив, админист-

⁷ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. София, Сиби, 2011, с. 154.

ративният орган в производството по установяване на публично държавно вземане следва стриктно да спазва разпоредбите на АПК. Тъй като в ЗПЗП и Регламент (ЕО) № 796/2004 г. няма специални правила, дерогиращи разпоредбите на АПК, производството по издаване на акта за установяване на публично държавно вземане следва да се проведе при точното спазване на разпоредбите на раздел I, глава V от АПК. Но дори и да имаше специално уредено производство, някои принципни положения в АПК имат общовалидно значение⁸ и не могат да бъдат дерогирани. Липсата на уведомяване за започналото производство, невъзможността на страните да сочат доказателства представляват сами по себе си съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Неизпълнението на тези основни задължения от страна на административния орган води до порочност на постановените АУПДВ.

Биха могли да бъдат посочени и други доводи относно незаконосъобразността на въпросните АУПДВ на изпълнителния директор на ДФЗРА: частична липса на мотиви, несъответст-

вие с целта на закона (ЗПЗП и Регламент (ЕО) № 796/2004 г.) и др. Тези пороци могат да бъдат разглеждани поотделно при оспорването на конкретни АУПДВ относно тяхната законосъобразност.

Изложените по-горе моменти считам за интересни и важни. Постановените АУПДВ засягат правата на хиляди земеделски производители. За обществената значимост на проблема свидетелстват многобройните жалби, подадени до Административен съд София – град. Последният се видя „принуден” и поради своята натовареност, позовавайки се на чл. 47 от Хартата за основните права в Европейския съюз⁹ да препрати жалбите до административните съдилища в страната. Разгледаният в настоящата статия казус е още едно доказателство за важността на обществените отнoшения, които възникват в сферата на държавното управление, за отговорността, с която трябва да подхождат държавните органи при осъществяване на своята компетентност, за да не се стига до незаконосъобразно засягане на правата, интересите и свободите на гражданите и техните организации.

⁸ Костов, Д., Д. Хрусанов. Административен процес на Република България. С., СИБИ, 2011, с. 139 и сл.

⁹ Изв. от чл. 47 от Хартата за основните права в Европейския съюз: „Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон.”