

**SOME ISSUES OF THE PROCEEDINGS UNDER ARTICLE 66 OF THE
ADMINISTRATIVE PROCEDURE CODE IN THE CONTEXT OF THE ACTIVITY
CARRIED OUT BY THE FARMERS**

Svetlana Tsonchovska¹

**ЗА НЯКОИ ВЪПРОСИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ЧЛ. 66 ОТ
АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС В КОНТЕКСТА НА
ОСЪЩЕСТВЯВАНАТА ОТ ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ПРОИЗВОДИТЕЛИ ДЕЙНОСТ**

СВЕТЛАНА ЦОНЧОВСКА

Abstract

The process of creating and approving the final dedicated layer of "Allowable Areas" is a complex factual set of administrative and procedural actions by the administration that assists farmers to declare their plots with which they want to participate in the relevant support campaign.

In view of the fact that the final order of the Minister of Agriculture, Food and Forestry is, by its legal nature, an individual administrative act which affects the rights and legitimate interests of individual farmers in the course of their activities to one degree or the other, it is also subject to of judicial review of its legality.

Keywords: administrative act, order, challenge

JEL Codes: K 23

Въведение

Министерството на земеделието, храните и горите създава в системата за идентификация на земеделските парцели специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане", който включва площите в добро земеделско състояние в рамките на всеки физически блок, въз основа на критериите на Наредба № 5 от 10 март 2010г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища. Съгласно чл. 16г, ал. 4 от Наредба № 105 от 22 август 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол - министърът на земеделието и храните одобрява със заповед окончателния специализиран слой "Площи в добро земеделско състояние", но като подзаконов нормативен акт, наредбата не може да урежда въпроси извън очертания със закона предмет - с нея не може да се създава първична уредба на правомощие на министъра на земеделието и храните, което не е предвидено в закона.

¹ PhD Student in "Law and History" Faculty, South-West University "Neofit Rilski", Blagoevgrad, tsonchovska@abv.bg

ORCID iD <https://orcid.org/0000-0001-6933-4699>



1. Правна уредба

При нормотворчеството на текущото законодателство, както и на подзаконовите нормативни актове в различните социални сфери, съществено значение имат не само оправомощените субекти на законодателна инициатива, респ. държавните органи, реализиращи своята компетенция чрез издаването на юридически нормативни актове, но и неправителствените организации за защита на разнородните интереси на гражданите. Последните играят ролята на групи за натиск и/или групи по интереси, които „лобират“ за една или друга актуална обществена кауза (Мирчева, 2012). Това се отнася както до приемането на действащия понастоящем Административно-процесуален кодекс (АПК, 2006), така и до откриването на производството по издаване на общи административни актове, което се оповестява публично чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин (чл. 66, ал. 1 от АПК).

Съгласно чл. 16б, ал. 1, изр. 1 от Наредба № 105 от 22 август 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол (Наредба № 105, 2006), всяка година след приключване на обновяването по чл. 16а, ал. 2 Министерството на земеделието, храните и горите открива производство по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения слой.

2. Производство по одобряване на изготвения специализиран слой „Площи, допустими за подпомагане

От 2012 г. с измененията на Наредба № 105 (2006) и създаването на нов чл. 16б, всяка година след приключване на обновяването на слоя Министерството на земеделието и храните (сега Министерство на земеделието, храните и горите), открива производство по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане".

Откриването на производството се оповестява чрез:

1. публикуване на обява в един централен ежедневник;
2. публикуване на обявява на интернет страниците на Министерството на земеделието, храните и горите и на Държавен фонд "Земеделие" (ДФЗ);
3. изпращане на съобщения до браншови организации на земеделски стопани.

Уведомяването за откриване на производството включва:

а) на първо място основните съображения за изготвяне на специализирания слой "Площи, допустими за подпомагане";

б) на второ място възможността заинтересованите лица, т.е. земеделските стопани, кандидатстващи по отделните схеми, да се запознаят с изготвения специализиран слой в общинските служби по земеделие и в Областните дирекции "Държавен фонд "Земеделие" по местонахождение на площите и да подадат предложения и възражения за включване или невключване на определени физически блокове или части от тях в него ("Физически блок" е непрекъсната площ земя, ограничена от трайни топографски елементи).

Предвидена е възможност за земеделските стопани, а така също и за представителите на браншовите организации, представляващи определени земеделски стопани, в едномесечен срок от оповестяване на откриването на такова производството да се запознаят с включването в специализирания слой "Площи, допустими за подпомагане" на физическите блокове или частите от тях, в които стопанисват земеделски площи – чл. 16в, ал. 1 от Наредба № 105 (2006).

Реално самото запознаване би могло да се извърши в общинската служба по земеделие по местонахождението на площите, като за тази цел се използва сайтът на

ДФЗ, секция "Система за индивидуална справка по Директни плащания", чрез преглед на съответните физически блокове или части от тях върху Цифровата ортофото карта /ЦОФК/ и евентуално констатиране дали конкретните площи попадат в специализирания слой.

В случай, че земеделските стопани, респективно представителите на браншовите организации на земеделски стопани, констатираят несъответствия, то същите биха могли в едномесечния срок да подадат своите предложения и възражения до министъра на земеделието, храните и горите по одобрен образец - чрез автоматично генериране в секция "Система за индивидуална справка по Директни плащания" от интернет-страницата на ДФЗ, за включване, респективно невключване на определени физически блокове или части от тях в специализирания слой "Площи, допустими за подпомагане".

След изтичане на едномесечния срок и след извършване на проверки на получените предложения и възражения и отстраняване на установените пропуски и грешки Министерството на земеделието, храните и горите изготвя окончателен специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане". Окончателният специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане" се одобрява със заповед на министъра на земеделието, храните и горите и въз основа на него Разплащателна агенция извършва окончателна оторизация и плащания на площ за съответната стопанска година и приема заявления за подпомагане през следващата година – чл. 16г от Наредба № 105 (2006).

Заповедта на министъра на земеделието, храните и горите, с която се одобрява обхвата на специализирания слой, подлежи на оспорване по реда на Административнопроцесуалния кодекс пред Върховния административен съд (Хрусанов, 2002; Стоянов, 2009; Пенчев, Тодоров, Ангелов & Йорданов, 2006).

3. Тълкувателно дело № 1/2015 г.

През 2015 г. по искане на Главния прокурор на Република България, отправено до Общото събрание на колегиите във Върховния административен съд, е образувано тълкувателно дело № 1/2015 г. за приемане на тълкувателно решение по въпрос относно характера на актовете на органите на ДФЗ – РА по чл. 26, ал. ал. 1, т. 3 и чл. 33 от Наредба № 9 от 2008 г. на министъра на земеделието и горите 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. (2008) и подлежат ли те на съдебно обжалване по реда на АПК.

С допълнително искане председателят на Върховния административен съд е поискал допълнително да се включи и втори въпрос, свързан с противоречивото прилагане на Закон за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП, 1998), а именно:

„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 (2006), с която се одобрява окончателният специализиран слой "Площи, допустими за подпомагане " като част от системата за идентификация на земеделските парцели?“.

Интерес представлява именно втория въпрос.

С Тълкувателно решение № 8 от 11.12.2015 г. Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд се е произнесло по въпроса.

Съгласно мотивите на решението, Специализираният слой "Площи, допустими за подпомагане", чието наименование съгласно чл. 16г от Наредба № 105 (2006) преди

изменението с ДВ, бр. 16/2015 г., е било специализиран слой "Площи в добро земеделско състояние", представлява геореферирани 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 ЗПЗП (1998) 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.

По-нататък, съдиите от ВАС приемат, че 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 (1998) СИЗП се създава и поддържа от Министерството на земеделието и храните (сега Министерство на земеделието, храните и горите), като на основание чл. 33, ал. 2 от ЗПЗП (1998) министърът на земеделието и храните (сега министър на земеделието, храните и горите) организира създаването и актуализирането на цифрова ортофото карта за територията на страната.

Съгласно чл. 16б, ал. 1, изр. 1 от Наредба № 105 (2006), всяка година след приключване на обновяването по чл. 16а, ал. 2 Министерството на земеделието, храните и горите открива производство по чл. 66 от АПК за одобряване на изготвения слой. Съдът 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) от Наредба № 105 (2006), с която се одобрява окончателният слой. 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.

Мнението на съдиите е, че решаващ в случая е правният ефект на административния акт – дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица, а в този случай, според тях, такова засягане е налице. По изложеното в тълкувателното решение 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 на Република България (1991) 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 (1991) на Конституционния съд (1995), според които подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, включително и тези, които по своя характер са вътрешнослужебни.

Друг аргумент на съда е, че производството по създаването и одобряването на окончателния слой 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.

Именно за улеснение на земеделските стопани, ВАС е приел, че за тях е от решаващо значение дали стопанисваната земя е включена в слоя или не, тъй като от една страна това обуславя правото им да получат субсидии, а от друга – да не нарушат

изискването за коректно заявяване на площите за подпомагане и свързаното с това евентуално санкциониране.

Ето защо заповедта на министъра, издадена на основание чл. 16г, ал. 4 (предишна ал. 2) от Наредба № 105 (2006), 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, храните и горите. 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 слой. Посоченото по-горе води до извод, че по отношение на отделния земеделски производител заповедта е индивидуален административен акт (Сивков & Зиновиева, et al., 2015). 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 (1998). 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“ (2006).

Върховния административен съд сочи още, че 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. за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията (1991) на Конституционния съд (1995), съгласно което подлежат на атакуване пред съдилищата всички административни актове, с които се засягат права и интереси на граждани и юридически лица. 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 (2006). Тази заповед се явява окончателният завършващ акт на проведената процедура пред министъра на земеделието и храните, поради което подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

Нещо повече, за да функционира Разплащателната агенция, тя 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 (2006). Това е и причината, обосноваваща прекия и непосредствен правен интерес на земеделския производител да оспорва заповедта (Трифенова, 2015).

Предвид гореизложеното, Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд, е приел, че е „допустим 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“.

Тълкувателното решение е подписано с особено мнение от десет съдии, които приемат, че заповедта на министъра на земеделието и храните, с която се одобрява окончателният слой, **не представлява административен акт**, с който пряко се създават

или засягат права и интереси на отделните субекти. По силата на тази заповед не настъпва непосредствено промяна в правната сфера на кандидатите за подпомагане, а се извършва обновяване на информацията, съдържаща се в СИЗП. Възможността за подаване на възражения и предложения от земеделските производители, преди да бъде одобрен окончателният слой, не може да служи като аргумент за тезата, че със заповедта на министъра пряко се засягат техни права или законни интереси (Стоянов, 2009).

Ето защо, те застъпват тезата, че 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 и същата не подлежи на съдебен контрол.

Заключение

По изложените от Върховния административен съд съображения, и предвид характера на заповедта, която по своята правна същност, според мен, представлява индивидуален административен акт, то становището ми е, че същата следва да подлежи на съдебен контрол по реда на Глава десета от АПК.

Библиография

- Hrusanov, D. (2002). *Ospovane na administrativnite aktove. Sofia: Sibi*
[Хрусанов, Д. (2002). Оспорване на административните актове. *София: Сиби*].
- Mircheva, V. (2012) *Lobizmat – efektiven mehanizam za zashtita interesite na grajdаните, V: Naukata, obrazovaniето I izkustvoto prez 21 vek. Godishnik, tom IV, I chast, Blagoevgrad: Sayuz na uchenite, klon Blagoevgrad.* [Мирчева, В. (2012) Лобизмът – ефективен механизъм за защита интересите на гражданите, В: *Науката, образованието и изкуството през 21 век*, Годишник, том IV, I част, Благоевград: Съюз на учените, клон-Благоевград.]
- Penchev, K., I. Todorov, G. Angelov, B. Yordanov. (2006). *Komentar na administrativno protsesualnia kodeks. Sofia: Siela.* [Пенчев, К., И. Тодоров, Г. Ангелов, Б. Йорданов (2006). *Коментар на административно процесуалния кодекс*. София: Сиела].
- Sivkov, Ts., D. Zinovieva, G. Dimitrov, E. Panayotova, R. Nikolova, S. Yankulova, G. Cherneva, K. Milcheva. (2015). *Administrativno pravo. Spetsialna chast. kurs lektsii. Sofia: Sibi.* [Сивков, Ц., Д. Зиновиева, Г. Димитров, Е. Панайотова, Р. Николова, С. Янкулова, Г. Чернева, К. Милчева (2015). *Административно право. Специална част. курс лекции*. София: Сиби].
- Stoyanov, E. (2009). *Sadebniyat kontrol varhu individualnite administrativni aktove. Sofia: Siela.* [Стоянов, Е. (2009). *Съдебният контрол върху индивидуалните административни актове*. София: Сиела].
- Trifonova, D. (2015). *Spetsifiki na administrativnoto proizvodstvo i dogovaryaneto pri usvoyavaneto na sredstvata ot ES. sp., „Praven svyat”, br. 4.* [Трифонова, Д. (2015). *Специфики на административното производство и договарянето при усвояването на средствата от ЕС. сп., „Правен свят”, бр. 4*].

Нормативни актове и решения

- Administrativnoprotsesualen kodeks (2006). [Административнопроцесуален кодекс]
Retrieved from: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135521015>.
- Konstitutsiya na Republika Bulgariya (1991). [Конституция на Република България]
Retrieved from: <https://www.parliament.bg/bg/const>.
- Naredba № 5 ot 10 mart 2010 g. za usloviyata za dopustimost za podpomagane na zemedelskite partseli po shemi za plashtane na plosht I za obshtite I regionalni kriterii za postoyanni pasishta (2010). [Наредба № 5 от 10 март 2010 г. за условията за допустимост за подпомагане на земеделските парцели по схеми за плащане на площ и за общите и регионални критерии за постоянни пасища (2010)] Retrieved from https://www.dfz.bg/assets/6185/55555_9.pdf.
- Naredba № 9 ot 2008 g. na ministara na zemedeliето I gorite za usloviyata I reda za predostavyane na bezvazmezдна finansova pomosht po myarka “Sazdavane na stopanstva na mladi fermeri” po Programa za razvitie na selskite raioni za perioda 2007 – 2013 g. (2008). [Наредба № 9 от 2008 г. на министъра на земеделието и горите 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.] Retrieved from:
https://www.dfz.bg/assets/51/NAREDBA_9_ot_3042008_g_za_usloviqta_i_reda_za_predostavqne_na_bezvyzmezdna_finansova_pomos_po_mqrka_.pdf.

Naredba № 105 ot 22 avgust 2006 g. za usloviyata I reda za sazdavane, poddarzhane, dostap I polzvane na Integriranata sistema za administrirane I kontrol (2006). [Наредба № 105 ot 22 avgust 2006 г. за условията и реда за създаване, поддържане, достъп и ползване на Интегрираната система за администриране и контрол] Retrieved from: https://www.mzh.government.bg/odz-plovdiv/Libraries/%D0%9D%D0%B0%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B1%D0%B8/105_22_08_2006.sflb.ashx.

Reshenie № 21 ot 26 oktombri 1995 g. po k. d. № 18/1995 za talkuvane na razporedbata na chl. 120, al. 2 ot Konstitutsiyata (1991) na Konstitutsionniya sad (1995). [Решение № 21 ot 26 oktombri 1995 г. по к. д. № 18/1995 г. за тълкуване на разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията (1991) на Конституционния съд (1995)] Retrieved from: <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/e39376f0-507d-4de9-9294-38c567ae0263>.

Talkuvatelno reshenie № 8 ot 11.12.2015 g. na Obshtoto sabranie na kolegiite na Varhovniya administrativen sad (2015). [Тълкувателно решение № 8 ot 11.12.2015 г. на Общото събрание на колегиите на Върховния административен съд (2015)] Retrieved from: http://www.sac.government.bg/TD_VAS.nsf/d038edcf49190344c2256b7600367606/b6e9f1260b3b3521c2257f0e00309723?OpenDocument.

Zakon za podpomagane na zemedelskite proizvoditeli (1998). [Закон за подпомагане на земеделските производители] Retrieved from: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134406656>.