

# Анонимизиран текст

C-343/21 - 1

---

Дело C-343/21

## Преюдициално запитване

**Дата на постъпване в Съда:**

2 юни 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Върховен административен съд (България)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

19 май 2021 г.

**Жалбоподател:**

PV

**Ответник:**

Заместник изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“

---

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

София, 19.05.2021 г.

**Върховният административен съд на Република България [OMISSIS]** по адм. дело [OMISSIS] образувано е по касационна жалба на PV, [OMISSIS] [OMISSIS], в качеството му на Едноличен търговец „Агро-М-PV“, [OMISSIS] против Решение [OMISSIS] от 08.05.2020 г. на Административен съд (АС) Търговище [OMISSIS], с което е отхвърлена жалбата на търговеца против Акт за установяване на публично държавно вземане [OMISSIS] от 14.11.2019 г. (АУПДВ), издаден от зам. изпълнителния директор на Държавен фонд земеделие (ДФЗ) — София, с който срещу адресата на акта е установено публично държавно вземане в размер на 212 663,51 лв., на основание чл. 18, ал. 3, т. 3 и ал. 4, буква „в“ от Наредба № 11 от 06.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ (АЕП) от Програмата за развитие на селските

райони (ПРСР) за периода 2007—2013 г., издадена от министъра на земеделието и храните, представляващо 20 % от изплатена субсидия по мярка 214 АЕП от ПРСР 2007—2013 г., [OMISSIS] във връзка с подадените от жалбоподателя Общи заявления за плащане на площ за 2013 г. [OMISSIS], 2014 г. [OMISSIS], 2015 г. [OMISSIS] и за 2016 г. [OMISSIS].

В хода на произнасяне по същество по касационната жалба Върховният административен съд [OMISSIS] преценява, че за разрешаването на спора по делото е необходимо тълкуване на общностното право и по-конкретно на член 45, параграф 4 от Регламент (ЕО) №1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), аналогична на чл. 47, пар. 3 от Регламент (ЕС) №1305/2013 от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета, както и на чл. 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. за 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 стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003.

### **I. Страни по делото**

- 1 Касатор — PV [OMISSIS], в качеството му на Едноличен търговец „Агро-М-РV“, [OMISSIS].
- 2 Ответник по касационната жалба — заместник изпълнителен директор на Държавен фонд „Земеделие“ (ДФЗ) — София [OMISSIS].
- 3 [OMISSIS]

### **III. Фактите по делото**

- 4 Жалбоподателят е земеделски производител, по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП) [OMISSIS].

В това си качество през 2013 г. той подава заявление за подпомагане по мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони 2007—2013 г. [OMISSIS]

- 5 Заявлението за подпомагане е одобрено, като жалбоподателят е поел задължение за спазване на петгодишен агроекологичен ангажимент по посоченото направление по реда и при условията на Наредба № 11 от

06.04.2009г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „АЕП“ от ПРСР 2007—2013 г. Едно от изискванията, което заявителят се е задължил да спазва, е да изпълнява дейностите по направлението върху едни и същи земеделски площи в продължение на пет последователни години.

Жалбоподателят е бил одобрен за участие с 857 ха земеделски земи, ползвани от него въз основа на споразумения от 2012 г. за стопанската 2012/2013 г. за създаване на масиви за ползване по реда на чл. 37в, ал. 1 от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), в които той участва с арендована от него земя, и респ. заповед на компетентния административен орган по чл. 37в, ал. 4 от ЗСПЗЗ. [OMISSIS] Подобни споразумения по чл. 37в, ал.1 от ЗСПЗЗ с участието на жалбоподателя са били сключени и за следващите три стопански години — 2013/2014, 2014/2015 и 2015/2016.

6 Не е било спорно между страните, че през тези години на жалбоподателя са били извършени всички задължителни административни проверки и проверки на място и по заявленията му за плащания са изплатени следните суми по мярка 214 „Агроекологични плащания“, [OMISSIS] както следва:

- През първата година от ангажимента, за кампания 2013 — 305 050,39 лв.
- През втората година от ангажимента, за кампания 2014 — 304 989,88 лв.
- През третата година от ангажимента, за кампания 2015 — 304 893,77 лв.
- През четвъртата година от ангажимента, за кампания 2016 — 148 383,50 лв.
- Общо 1 063 317,54 лв.

7 Споразумение по чл. 37в, ал.1 от ЗСПЗЗ между собствениците и арендаторите на земи [OMISSIS] за стопанската 2016/2017 г. не е било постигнато.

Първоинстанционният съд приема, че според представените по делото доказателства няма данни жалбоподателят да е отговорен за това. Напротив, доказателствата сочат, че той е имал готовност и желание за участие в подобно споразумение, но е бил уведомен от останалите участници в предходните споразумения, че желаят през стопанската 2016—2017 г. да обработват земеделските имоти, които ползват на валидно правно основание, в реални граници, което автоматично е изключило възможността за постигане на споразумение по чл. 37в от ЗСПЗЗ. При липса на подобно споразумение жалбоподателят обективно е бил възпрепятстван да ползва през стопанската 2016—2017 г. същите имоти, с които е поел агроекологичния ангажимент, и респ. да продължи да го изпълнява, доколкото не е имало предпоставки и за прилагане на чл. 37в, ал. 15 от ЗСПЗЗ.

8 Първоинстанционният съд приема, че предвид момента, в който най-късно следва да се сключат подобни споразумения по ЗСПЗЗ, още към началото на август 2016 г. жалбоподателят е бил наясно с невъзможността да продължи да ползва същите имоти през следващата стопанска година, най-късно на 30 август е бил сигурен в това.

9 На 23.08.2016г. жалбоподателят подава жалба до Районна прокуратура Попово, Окръжна прокуратура Търговище с копие до Областна дирекция Земеделие — гр. Търговище и Общинска служба по земеделие — гр. Попово, в която твърди, че лицата, които не желаят да сключат споразумение по чл. 37в ЗСПЗЗ, извършват самоуправство по отношение на чужди нему имоти.

На 29.05.2017г.— близо десет месеца след като му е било известно, че през стопанската 2016/2017 г. няма да има основание да ползва част от имотите, с които е участвал в мярката, и осем месеца след отпадане на основанието да ги ползва — изтичане на срока на действие на последното споразумение, жалбоподателят е подал уведомително писмо до ДФЗ — гр. Търговище, за прекратяване на агроекологичния му ангажимент.

#### 10 *Производство по издаване на процесния АУПДВ*

С писмо от 23.01.2018г. търговецът е уведомен за откриване на производство за издаване на АКТ за прекратяване на многогодишен ангажимент по мярката поради неизпълнение на изискването на чл. 24, ал. 1 от Наредба № 11/2009 г. предвид обстоятелството, че процентът на припокриване на площта [OMISSIS] на заявените от него през текущата кампания парцели, спрямо одобрените парцели за участие в мярката, е 76,18 % , при необходим минимум от 90 %.

С писмо [OMISSIS] от 06.08.2018 г., представляващо индивидуален административен акт, жалбоподателят е уведомен за прекратяване на агроекологичния му ангажимент по мярката. Актът е връчен на 17.08.2018 г. Той не е бил оспорен от жалбоподателя и е влязъл в сила четиринадесет дни след връчването му.

След влизане в сила на акта за прекратяване на ангажимента, с писмо от 14.11.2018 г., получено от жалбоподателя на 07.12.2018 г., зам. изпълнителният директор на ДФЗ е уведомил жалбоподателя, че открива производство по издаване на акт за установяване на публично държавно вземане, като изрично е посочено, че производството се открива на основание влязъл в сила акт за прекратяване на агроекологичен ангажимент [OMISSIS] от 06.08.2018 г. В писмото е посочено още, че общият размер на изплатената сума е в размер на 1 063 317,54лв.; предвид прекратяване на ангажимента, на основание чл. 18, ал. 4, буква „в“ от Наредба № 11 от 2009 г., от жалбоподателя ще се търси връщане на 20 % от тази сума, което

представлява 212 663,51лв. На жалбоподателя е указано, че може да възрази по направените констатации в седемдневен срок.

От страна на жалбоподателя е подадено писмено възражение [ОМИССИС] от 18.12.2018 г. срещу образуването на производство по издаване на акт за установяване на държавно вземане. Жалбоподателят е изложил обстоятелствата, свързани със собствеността на заявените от него площи за подпомагане през 2013 г., които той четири години е ползвал въз основа на споразумение по чл. 37в по ЗСПЗЗ, с отказа на много стопани от агроекологичен ангажимент през 2015 г., следствие на промени в нормативната уредба през октомври 2015 г., за което им е била дадена възможност от страна на ДФЗ; [обосновал се е] с отказа на част от участниците в предходните споразумения по чл. 37в от ЗСПЗЗ да сключат такова за стопанската 2016/2017 г. Жалбоподателят е твърдял, че това са все обстоятелства, които не могъл да предвиди към момента на кандидатстване и поради това същите следва да попаднат в обхвата на чл. 18, ал. 6 от Наредба № 11/2009 г. и да не му се търси възстановяване на сумите.

По повод на възражението жалбоподателят е бил информиран, че изложените от него доводи не обосновават прекратяване на производството по издаване на АУПДВ.

- 11 [ОМИССИС] Възраженията на жалбоподателя не са възприети като основание за прекратяване на производството и е издаден оспореният пред АС АУПДВ.

С него спрямо жалбоподателя е установено публично държавно вземане в размер на 212 663,51 лв., определено на основание чл. 18, ал. 3, т. 3 и ал. 4, буква „в“ от Наредба № 11 от 06.04.2009 г., представляващо 20 % от изплатена субсидия по мярка 214 „АЕП“ от ПРСР 2007 г. — 2013 г., [ОМИССИС] за кампании 2013 г., 2014 г., 2015 г. и 2016 г. във връзка с подадените от жалбоподателя Общи заявления за плащане на площ [ОМИССИС] ведно със законната лихва за периода, изминал от посочения срок за възстановяване (50 дневен от уведомяването) и датата или на плащане от страна на бенефициера, или на прихващане от страна на Разплащателната агенция.

- 12 От фактическа страна административният орган е приел, че доколкото агроекологичният ангажимент на ЕТ „Агро–М – РV“ е прекратен с влязъл в сила Акт за прекратяване на агроекологичен ангажимент по мярка 214 „Агроекологични плащания“ от ПРСР за периода 2007—2013 г., а по заявленията на жалбоподателя са били изплатени суми по мярка 214 АЕП [ОМИССИС] за кампании 2013 г., 2014 г., 2015 г. и 2016 г. в размер на 1 063 317,54лв., търговецът следва да възстанови 20 % от изплатената сума по [тази] мярка [ОМИССИС].

- 13** От правна страна административният орган се е позовал на чл. 18, ал. 3, т. 3 и ал. 4, б. „в“ във вр. чл. 24, ал. 1 и ал. 2 от Наредба № 11 от 06.04.2009 г. на министъра на земеделието и храните [OMISSIS] за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода от 2007—2013 г.; чл. 59, ал. 1 и 2 от АПК във вр. с чл. 165 и чл. 166 от ДОПК, както и чл. 20а, ал. 1, ал. 2 и ал. 4 от ЗПЗП. [Административният орган се е по]озвал [...] също на чл.5, параграфи 1 и 2 и параграф 3, предложение първо и чл.18, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕС) № 65/2011 г. на Комисията от 27 януари 2011 г. 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 и [на] чл. 80 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор.

#### **IV. Решението на първоинстанционния съд и становищата на страните.**

- 14** Първоинстанционният съд е приел, че на основание чл.18, §1 от Регламент (ЕС) № 65/2011 законосъобразно получената помощ е намалена. В случай на многогодишни плащания намаления, изключвания и възстановявания на помощи се прилагат и за сумите, вече изплатени през предишните години за този ангажимент.
- 15** Съдът приема, че не са налице форсмажорни обстоятелства, съгласно дефиницията им в чл. 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 [OMISSIS], за да се приложи чл. 18, ал. 6 от Наредба 11/2009 г., съгласно който агроекологичният ангажимент се прекратява и не се изисква частично или пълно възстановяване на получената от земеделския стопанин финансова помощ (съответна на чл.75, §1 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 [OMISSIS]). Според съда това е така, защото бенефициерът на безвъзмездната финансова помощ (БФП) не е имал легитимни правни очаквания, че собствениците на земеделски земи, с които той е сключил споразумения по чл. 37в от ЗСПЗЗ, ще подновят споразуменията след изтичане на едногодишните им срокове. Отказът на лицата да сключат подобни споразумения за стопанската 2016/2017 г. не е обстоятелство, което не би могло да бъде предвидено към момента на поемане на ангажимента. С участието в програмата с чужди земи, жалбоподателят сам се е поставил в риск да не изпълни агроекологичния си ангажимент и този риск е настъпил към края на петгодишния период.

- 16 Съдът приема, че дори да се направи извод за наличие на форсмажорни или извънредни обстоятелства, жалбоподателят не е спазил срока за уведомяване на административния орган за тези обстоятелства, който е преклузивен. Доколкото срокът за подписване на споразумения по чл. 37в по ЗСПЗЗ е 30.08. за всяка година, най-късно до 09.09.2016 г. жалбоподателят е бил длъжен да уведоми ДФЗ — РА, че е налице обстоятелство, което го възпрепятства обективно да изпълни ангажимента си за стопанската 2016/2017 г. Такова известяване е сторено обаче едва на 29.05.2017 г.
- 17 Според касатора неправилно първоинстанционният съд приел, че в конкретния случай не са налице форсмажорни или изключителни обстоятелства, които са основание за освобождаването му от задължение за възстановяване на част от получените плащания по Мярка 2014 от ПРСР 2007—2013, на основание чл. 18, ал. 6 от Наредба №11/2009. Неправилно съдът приел, че не е спазен срокът за уведомяване и че този срок е преклузивен.
- Касаторът твърди, че с Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 11 от 6.04.2009 г., обн. ДВ бр. 81/2015 г., в сила от 20.10.2015 г., са въведени трудни за изпълнение нови по-строги изисквания по мярка 214, което е принудило част от бенефициерите по мярката да се откажат от участие в доброволни споразумения по чл. 37в, ал. 1 ЗСПЗЗ. В същото време, законодателната промяна с приемането на новата ал. 15 на чл. 37в ЗСПЗЗ, не е допринесла за урегулиране на ситуацията за жалбоподателя, защото разпоредбата предвижда собствениците и ползвателите, чиито имоти са предоставени на одобрените по мярката лица, да са заявили желанието си да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване по реда на този член със същите имоти. Според жалбоподателя това представляват извънредни обстоятелства, които го освобождават от задължение да връща част от полученото подпомагане.
- 18 Касаторът се позовава и на разпоредбата на чл. 45, параграф 4 от Регламент (ЕО) №1974/2006 за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005, аналогична на чл. 47, пар. 3 и 4 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.
- 19 Ответникът по касационната жалба намира за правилно първоинстанционното решение по съображенията, изложени в него.

### Приложимо право

## V. Право на ЕС

- 20 Регламент (ЕО) № 1698/2005** на Съвета от 20 септември 2005 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

...

### [OMISSIS]Член 36

Мерки

Помощите по тази част се отнасят до:

- а) мерки, целящи устойчивото използване на земеделски земи чрез:

...

iv) плащания за агроекология;

- 21 [OMISSIS]Регламент (ЕО) № 1974/2006** на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на **Регламент (ЕО) № 1698/2005** на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР).

### [OMISSIS]Член 45

...

**§4** Когато бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения поради преразпределяне на стопанството, или бъде включен в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да позволят задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството. Когато подобно приспособяване е невъзможно, срокът на задължението се счита за изтекъл и не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението.

- 22 Регламент (ЕО) № 73/2009** на Съвета от 19 януари 2009 г. за 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 стопани, за изменение на регламенти (ЕО) № 1290/2005, (ЕО) № 247/2006, (ЕО) № 378/2007 и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1782/2003.

### [OMISSIS]Член 31



- 23** [OMISSIS]**Регламент (ЕО) № 1122/2009** на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на **Регламент (ЕО) № 73/2009** на Съвета относно кръстосано спазване, модулация и интегрираната система за администриране и контрол по схемите за директно подпомагане на земеделски производители, предвидени за посочения регламент, както и за прилагане на Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета относно кръстосано спазване по предвидената схема за подпомагане на лозаро-винарския сектор.

[OMISSIS]**Член 75**

Непреодолима сила и извънредни обстоятелства

1. Ако даден земеделски производител не е в състояние да спазва задълженията си в резултат на непреодолима сила или извънредни обстоятелства, както е посочено в член 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009, той запазва правото си на помощ по отношение на площта или животните, допустими към момента на възникване на непреодолима сила или извънредни обстоятелства. Освен това когато неспазване, произтичащо от тази непреодолима сила или извънредни обстоятелства, засяга кръстосано спазване, съответното намаляване не се прилага.
  2. Случаи на непреодолима сила и извънредни обстоятелства по смисъла на член 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 биват съобщени в писмен вид на компетентния орган, със съответни доказателства, които удовлетворяват компетентния орган, до десет работни дни от датата, на която земеделският производител е в състояние да направи това.
- 24** **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

[OMISSIS]**Член 5**

Възстановяване на недължими плащания

1. В случай на извършване на недължимо плащане, бенефициерът възстановява въпросната сума заедно с лихвата, изчислена съгласно параграф 2.
2. Лихвите се изчисляват за периода между уведомяването до бенефициера за възникване на задължението му да възстанови сумата и действителното възстановяване или приспадане на сумата.

Приложимият лихвен процент се изчислява в съответствие с националното право, но не може да е по-нисък от лихвения процент, приложим за възстановяване на суми съгласно националните разпоредби.

3. Задължението за възстановяване, посочено в параграф 1, не се прилага, ако плащането е извършено поради грешка на компетентния орган или друг орган и ако грешката не е била очевидна за бенефициера.

Когато грешката обаче се отнася до фактически елементи, свързани с изчисляването на въпросното плащане, първа алинея се прилага, само ако решението за възстановяване не е било съобщено до 12 месеца след плащането.

#### [OMISSIS]Член 6

Обхват и определения

§1. Настоящият дял се прилага за:

а) подпомагане, предоставено съгласно член 36 от Регламент (ЕО) № 1698/2005;

#### [OMISSIS]Член 18

Намаления и изключвания при неспазени други критерии за допустимост, ангажименти и свързани с тях задължения

1. Исканата помощ се намалява или отказва, когато не се изпълняват следните задължение и не се спазват следните критерии:

а) по отношение на мерките, посочени в член 36, буква а), iv) и v), както и буква б), v) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 — съответните задължителни стандарти и минимални изисквания за употребата на торове и препарати за растителна защита, други съответни задължителни стандарти, посочени в член 39, параграф 3, член 40, параграф 2 и член 47, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1698/2005, и ангажименти, надхвърлящи такива стандарти и изисквания; или

б) критерии за допустимост, различни от тези, свързани с декларираните размер на площите или брой на животните.

В случай на многогодишни плащания намаления, изключвания и възстановявания на помощи са прилагат и за сумите, вече изплатени през предишните години за този ангажимент.

2. Държавата-членка възстановява и/или отказва подпомагането или определя размера на намалението на помощта, по-специално въз

основа на тежестта, степента и постоянния характер на установеното нарушение.

Тежестта на нарушението зависи по-специално от значимостта на последствията от нарушението, като се отчитат целите на критериите, които не са изпълнени.

Степента на нарушението зависи по-специално от въздействието му върху операцията като цяло.

Дали дадено нарушение е с постоянен характер зависи по-специално от продължителността от време, през която трае въздействието, или от възможността това въздействие да бъде прекратено с разумни средства.

3. Когато нарушението е в резултат на умишлено допуснати нередности, бенефициерът се изключва от въпросната мярка, както за календарната година на констатацията, така и за следващата календарна година.

- 25** Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

[OMISSIS]**Член 47**

Правила за плащания на площ

...

**§3.** Когато бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите ангажименти поради преразпределяне на стопанството или на част от него или поради включването му в публични мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните публични органи, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да осигурят възможност за адаптиране на ангажиментите към новото положение на стопанството. Когато подобно адаптиране е невъзможно, ангажиментът отпада и не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който ангажиментът се е изпълнявал.

**§4.** Възстановяване на получената помощ не се изисква в случаите на форсмажорни и извънредни обстоятелства, както са определени в член 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013.

...

- 26 **Делегиран Регламент (ЕС) № 640/2014** на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие.

...

#### **Член 43**

Отмяна

Регламенти (ЕО) № 1122/2009 и (ЕС) № 65/2011 се отменят, считано от 1 януари 2015 г.

Въпреки това тези регламенти продължават да се прилагат спрямо:

- а) заявленията за помощи за директни плащания, подадени по отношение на премийни периоди с начало преди 1 януари 2015 г.;

...

#### **Член 44**

Влизане в сила и прилагане

Настоящият регламент влиза в сила на седмия ден след публикуването му в Официален вестник на Европейския съюз.

Той се прилага за заявления за помощи или искания за плащане относно референтни години и премийни периоди, започващи считано от 1 януари 2015 г.

...

- 27 **Делегиран Регламент (ЕС) № 807/2014** на Комисията от 11 март 2014 година (в сила от 1 януари 2014г) за допълнение на някои разпоредби на **Регламент (ЕС) № 1305/2013** на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби.

...

#### ГЛАВА IV

#### ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

## Член 19

Отмяна

Регламент (ЕО) № 1974/2006 се отменя.

Той продължава да се прилага за дейностите, които се изпълняват съгласно програмите, одобрени от Комисията по силата на Регламент (ЕО) № 1698/2005 преди 1 януари 2014 г.

## VI. Национално право

### 28 Закон за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП)

**Член 1.** [OMISSIS] Законът урежда:

1. [OMISSIS] държавното подпомагане на земеделските стопани, включително земеделските производители;

[OMISSIS]3. [OMISSIS] акредитацията, структурата, дейността и контрола върху Разплащателната агенция;

[OMISSIS]5. [OMISSIS] създаването и функционирането на Интегрирана система за администриране и контрол;

6. [OMISSIS] прилагането на схемите за директни плащания в съответствие с Общата селскостопанска политика на Европейския съюз;

7. [OMISSIS] прилагането на мерките от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г., както и на мерките и подмерките от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г. по чл. 21, параграф 1, букви „а“ и „б“, чл. 28, 29, 30, 31, 33 и 34 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 [OMISSIS], доколкото в този закон не е предвидено друго за Програмата за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г.;

[OMISSIS]...

## Член 27

...

(3) [OMISSIS] 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.

...

(5) [OMISSIS] Вземанията, които възникват въз основа на административен договор или административен акт, са публични държавни вземания и се събират по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

...

(7) [OMISSIS] Дължимостта на подлежаща на възстановяване безвъзмездна финансова помощ поради неспазване на критерии за допустимост, ангажимент или друго задължение от страна на ползвателите на помощ и бенефициентите по мерките и подмерките от програмите за развитие на селските райони, извън основанията по ал. 6, се установява с издаването на акт за установяване на публично държавно вземане по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

## 29 Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК)

...

### Член 162

- (1) Държавните и общинските вземания са публични и частни.
- (2) Публични са държавните и общинските вземания:

...

8. [OMISSIS] за недължимо платени и надплатени суми, както и за неправомерно получени или неправомерно усвоени средства по проекти, финансирани от средства на Европейския съюз, включително свързаното с тях национално съфинансиране, които възникват въз основа на административен акт, включително финансови корекции, надплатен аванс, надхвърлени процентни ограничения, превишени позиции по бюджета на проекта, кръстосано финансиране, както и глобите и другите парични санкции, предвидени в националното законодателство и в правото на Европейския съюз;

9. [OMISSIS] лихвите за вземанията по т. 1—8.

## 30 Наредба № 11 от 6.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г., издадена от министъра на земеделието и храните (обн., ДВ, бр. 29 от 17.04.2009 г., в сила от 17.04.2009 г., с изм. и доп.).

...

## Допълнителни разпоредби

...

§ 2. Наредбата се издава за прилагане на чл. 36 (а) (iv) и 39 от Регламент на Съвета (ЕС) № 1698/2005 г., чл. 27 и т. 5.3.2.1.4 от Приложение II на Регламент на Комисията (ЕС) № 1974/2006 и Регламент на Комисията (ЕС) № 1975/2006 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005[OMISSIS].

...

## [OMISSIS]Член 18

...

(3) [OMISSIS] Държавен фонд „Земеделие“ прекратява агроекологичния ангажимент и подпомаганите лица възстановяват получената финансова помощ по съответното направление съобразно разпоредбите на ал. 4, когато:

...

3. не са спазили изискванията на чл. 24, ал. 2;

4. земеделските стопани не изпълнят агроекологичните задължения от заявленията по чл. 7, ал.2;

[OMISSIS](4) [OMISSIS] Подпомаганите лица възстановяват получената до момента финансова помощ заедно със законните лихви в зависимост от годината на първоначално одобрение по мярката до годината, в която е прекратен агроекологичният ангажимент, както следва:

а) до края на третата година –100 %;

б) до края на четвъртата година –40 %;

в) до края на петата година –20 %;

г) [OMISSIS] след петата година –10 %.

(5) При установено неспазване на приложимите за съответното направление изисквания по управление съгласно чл. 26 финансовата помощ се възстановява в размер, изчислен съгласно методиката по чл. 16.

(6) [OMISSIS] В случаите на форсмажорни или изключителни обстоятелства агроекологичният ангажимент се прекратява и не се изисква частично или пълно възстановяване на получената от земеделския стопанин финансова помощ.

(7) [OMISSIS] Случаите на форсмажорни или изключителни обстоятелства заедно със съответните доказателства (документи, издадени от компетентен административен орган) се съобщават в писмена форма на ДФЗ — РА от земеделския стопанин или от друго упълномощено от него лице или от неговите правоприменници в рамките на 10 работни дни от датата, на която земеделският стопанин или упълномощеното от него лице или неговите правоприменници са в състояние да направят това.

#### [OMISSIS]Член 24 [OMISSIS]

(1) Агроекологичните дейности или направления по чл. 2, ал. 1, т. 1, буква „а“, т. 2, 3, 4 се извършват върху едни и същи площи за едни и същи блокове на земеделското стопанство в петгодишен период от поемане на агроекологичното задължение.

(2) [OMISSIS] Одобрената площ за извършване на агроекологични дейности или направления по чл. 2, ал. 1, т. 1, буква „а“, т. 2, 3, 4 може да бъде намалена с не повече от 10 %, като всяка година поне 90 % от площта по съответното направление се припокрива географски с площта, за която има поет агроекологичен ангажимент.

(3) При намаляване на одобрената площ за извършване на агроекологични дейности или направления по ал. 2 подпомаганите лица не поемат ново агроекологично задължение за петгодишен период и финансовата помощ за текущата година се изчислява на база на намалената площ.

...

#### Допълнителни разпоредби

§1. По смисъла на тази наредба:

...

т.4. „Форсмажорни или изключителни обстоятелства“ са:

[OMISSIS]в) отчуждаване на голяма част от стопанството, ако това не е могло да бъде предвидено в деня, в който е поет ангажиментът;

г) сериозно природно бедствие, което силно засяга земята на стопанството;



д) разрушаване на оборите в стопанството в резултат на инцидент;

[OMISSIS].

**31 НАРЕДБА за изменение и допълнение на Наредба № 11 от 2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. [OMISSIS] Преходни и заключителни разпоредби**

**§ 5.** Когато след крайния срок за подаване на заявления по чл. 7, ал. 2 настъпят промени в условията по чл. 26, ал. 4, т. 1 и подпомаганият земеделски стопанин откаже да приеме новите условия, същият е допустим за подпомагане по реда на тази наредба в годината на подаване на заявлението по чл. 7, ал. 2, не възстановява получените агроекологични плащания, като не получава подпомагане за оставащия период на агроекологичния ангажимент.

**32 Закон за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ)**

**Член 37в.** [OMISSIS] (1) [OMISSIS] Масиви за ползване на земеделски земи се създават по споразумение между собствениците и/или ползвателите. Сключването на споразумението се ръководи от комисия за всяко землище на територията на общината, определена със заповед на директора на областната дирекция „Земеделие“ в срок до 5 август на съответната година. [OMISSIS]

(2) [OMISSIS] Споразумението се сключва по образец, утвърден от министъра на земеделието, храните и горите, [OMISSIS] Споразумението се сключва и актуализира всяка година до 30 август за следващата стопанска година по смисъла на § 2, т. 3 от допълнителните разпоредби на Закона за арендата в земеделието. В него не могат да се включват имоти, декларирани за обработване в реалните им граници, както и имоти с начин на трайно ползване пасища, мери и ливади. Споразумението влиза в сила, при условие че обхваща не по-малко от две трети от общата площ на масивите за ползване в съответното землище.

(3) [OMISSIS] Когато между ползвателите не се постигне споразумение при условията на ал. 1, както и за земите, които споразумението не обхваща, комисията съставя проект за разпределение на ползването на земите по масиви до 15 септември на съответната година по следния ред:

1. [OMISSIS] правото за ползване на отделния масив се предоставя на ползвателя с най-голям дял собствена и/или арендована/наета земеделска земя в масива;

2. [OMISSIS] площта на земеделските земи, за които няма сключени договори и не са подадени декларации от собствениците им по чл. 376, се разпределя между ползвателите пропорционално на площта и съобразно начина на трайно ползване на собствената и/или арендуваната/наетата земеделска земя в съответното землище.

[OMISSIS](14) [OMISSIS] Споразумението за създаване на масиви за ползване или разпределението на масивите за ползване се смята за правно основание по смисъла на Закона за подпомагане на земеделските производители, а в частта за земите по ал. 3 се смята за правно основание, при условие че е извършено плащане за тях.

(15) [OMISSIS] Земеделски земи, включени в масиви за ползване и одобрени за подпомагане по мярка „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. и/или по мярка „Агроекология и климат“ и „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г., се разпределят без промяна на местоположението на лицата, одобрени по мярката, в случаите, когато:

1. са представили по реда на чл. 376 за участие в процедурата имоти с площ, по-голяма или равна на площта, одобрена за подпомагане по мярката, и
2. собствениците и ползвателите, чиито имоти са предоставени на одобрените по мярката лица, са заявили желанието си да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване по реда на този член със същите имоти.

...

## **VII. Мотиви за отправяне на преюдициално запитване.**

- 33** Съгласно разпоредбата на чл.45, §4 от Регламент (ЕО) №1974/2006 за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005, когато бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения поради преразпределяне на стопанството, или бъде включен в обществени мерки за комасация на земята или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи, държавите членки предприемат необходимите мерки, за да позволят задълженията да бъдат приспособени за новото положение на стопанството.

Когато подобно приспособяване е невъзможно, срокът на задължението се счита за изтекъл и не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението.

- 34** Нормата съдържа три хипотези: преразпределение на стопанството; включване на бенефициера в обществен мерки за комасация или в мерки за комасация на земята, одобрени от компетентните обществени органи.
- 35** Настоящият съдебен състав намира, че от лексикалното тълкуване на израза „преразпределение на стопанството“ (при съобразяване на английската и френска версии на нормативния акт — „the holding is reparcelled“; „son exploitation fait l’objet d’un remembrement“) би могло да се приеме, че първата хипотеза се отнася за случай като настоящия. Това следва най-напред от систематичното място на §4 — след правилата за разширяване на агроекологичния ангажимент поради увеличение на стопанството, което говори, че обсъжданата разпоредба се отнася за случай на намаление на стопанството поради разпределение на отделни негови части между бенефициера и различни други субекти (както е в случая). От друга страна, в §4 не е посочена причина за преразпределението, от което може да се заключи, че тази причина не е от значение и по-специално че става дума за обективен резултат, независимо от предварителното допускане от страна на бенефициера, че този резултат е възможен.
- 36** Втората и трета хипотези на §4, обаче, се отнасят до положения, в които независимо от волята на бенефициера, той е обект на административни мерки, в резултат на които той не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения.
- 37** Ако се приеме, че настоящият случай попада в някоя от хипотезите на чл. 45, §4, сред последиците от прекратяването на агроекологичния ангажимент не би имало задължение за връщане изцяло или отчасти на полученото подпомагане, в случай, че задълженията не бъдат приспособени за новото положение на стопанството, въпреки че съответната държава членка е предприела необходимите мерки затова.

От това следва, че обсъжданата разпоредба създава права за частноправния субект, който би могъл да се позове директно на нея, за да установи, че няма задължение, предмет на процесния АУПДВ. От друга страна, ако настоящият случай изпълнява някоя от хипотезите на обсъжданата норма, следва да се установи липсата на предприемане на необходимите мерки от страна на България за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството представлява ли основание да не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението.

- 38** На следващо място, при отрицателен отговор на първия въпрос, настоящият състав на касационната инстанция се пита как трябва да се тълкува за случая разпоредбата на чл. 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г.

- 39 Съдът намира, че правилно първоинстанционният административен съд е приел, че за разлика от разпоредбата на §1, т. 4 от ДР на Наредба № 11 от 6.04.2009 г., която изброява изчерпателно случаи на форсмажорни и изключителни обстоятелства, съответната разпоредба на чл. 31 от Регламент 73/2009 не съдържа такова изброяване.
- 40 При това, настоящият състав се нуждае от насоки за тълкуване за прилагането с приоритет на общностната норма. *От една страна*, действително, както е приел първоинстанционният административен съд, бенефициерът е знаел, че споразуменията за ползване на чужди недвижими имоти по чл.37в, ал.1 от ЗСПЗЗ са едногодишни и собствениците и ползвателите на част от земята, за която е получил подпомагане, могат да се откажат от споразумение за всяка следваща стопанска година. *От друга страна*, жалбоподателят твърди, че с Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 11 от 6.04.2009 г., [OMISSIS] в сила от 20.10.2015 г., са въведени нови по-строги изисквания по мярка 214, което е принудило част от бенефициерите по мярката да се откажат от участие в доброволни споразумения по чл.37в, ал.1 ЗСПЗЗ. Въвеждането на такива изисквания е потвърдено в мотивите на Определение [OMISSIS] от 5.04.2016 г. на Върховният административен съд [OMISSIS], с което съдът, като привременна мярка, е спрял изпълнението на §1 и §2 от Наредбата за изменение и допълнение на Наредба № 11 от 6.04.2009 г. до приключване на съдебното оспорване на Наредбата за изменение и допълнение с влязъл в сила съдебен акт. Новата ал.15 на чл. 37в ЗСПЗЗ ([OMISSIS] в сила от 20.02.2015 г.) действително предвижда собствениците и ползвателите, чиито имоти са предоставени на одобрените по мярката лица, да са заявили желанието си да участват в процедурата за създаване на масиви за ползване по реда на този член със същите имоти, поради което тази законодателна промяна не е можело да бъде използвана от бенефициера.
- 41 При тези факти, за съдебния състав на съда, действащ като последна инстанция, е от значение как следва да се тълкува разпоредбата на чл. 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г., включително и относно характера на срока за уведомяване по чл.75, §2 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета.
- 42 Съмнението относно смисъла на общностните норми, при директното им прилагане, е основание за искане за тълкуването им от компетентния затова Съд на ЕС.

[OMISSIS] [OMISSIS]Мотивиран така и на основание чл.267, §1, буква „б“ от Договора за функциониране на Европейския съюз [OMISSIS] Върховният административен съд, тричленен състав на осмо отделение

#### ОПРЕДЕЛИ:

**[OMISSIS]ОТПРАВЯ** преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз съгласно чл.267, §1, буква „б“ от Договора за функциониране на Европейския съюз със следните въпроси:

**1. Тълкуването на член 45, §4 от Регламент (ЕО) №1974/2006 за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) №1698/2005 позволява ли да се приеме, че в случай като настоящия е налице „преразпределение на стопанството“ или „мерки за комасация“, поради които бенефициерът не е в състояние да продължи да спазва поетите задължения?**

**2. Ако отговорът на първия въпрос е положителен, при липса на предприемане на необходимите мерки от страна на държавата членка за приспособяване на задълженията на бенефициера към новото положение на стопанството, налице ли е основание да не се изисква възстановяване на средства по отношение на периода, през който се е изпълнявало задължението?**

**3. Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, как следва да се тълкува, при установените в производството по същество факти, разпоредбата на чл. 31 от Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета от 19 януари 2009 г. и какъв е характерът на срока по чл.75, §2 от Регламент (ЕО) № 1122/2009 на Комисията от 30 ноември 2009 година за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета?**

**СПИРА** производството по административно дело **[OMISSIS]**до произнасянето на Съда на Европейския съюз.

**[OMISSIS]**