



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП Вх. № 8284/2014 г.
гр. София, 17.11.2014 г.

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА
ПЪРВА КОЛЕГИЯ ВЪВ ВЪРХОВНИЯ
АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

ИСКАНЕ
от
СОТИР ЦАЦАРОВ – ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РБ

ОТНОСНО: Правния характер и обжалваемостта на актовете на ДФ „Земеделие“ – Разплащателна агенция по глава четвърта от Наредба № 9/2008 г. на министъра на земеделието и горите.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

С Наредба № 9/03.04.2008 г. на министъра на земеделието и горите са определени условията и реда за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по мярка „Създаване на стопанства на млади фермери по Програма за развитие на селските райони за периода 2007 – 2013 г.“ /Наредбата/.

В чл.21 от Наредбата е предвидено, че след одобрение на заявлението за подпомагане се подписва договор между органите на Разплащателната агенция /РА/ и ползвателя за отпускане на финансовата помощ, изплащането на която,

съгласно чл.6, се извършва на два етапа.

При извършване на дейностите, предвидени в глава четвърта от Наредбата, в редица случаи органите на РА на основание чл.26, ал.1, т.3 и чл.33, със свои актове отказват изплащането на финансовата помощ по заявката за второ плащане и/или прекратяват договора и искат връщане на вече изплатените суми, заедно със законните лихви към тях.

При произнасяне по актове на административните съдилища, пред които са обжалвани от ползвателите на финансовата помощ тези актове на РА, практиката на съставите на първа колегия във ВАС е противоречива.

1. В една група съдебни актове се посочва, че при отпускането на помощта е налице смесен фактически състав, който включва административна част, завършваща със заповед за одобрение, която е правопораждащия юридически факт за сключването на договора, като гражданско-правен елемент на фактическия състав. Тези състави приемат, че със сключването на договора страните по него – РА и одобрения кандидат, са равнопоставени гражданско-правни субекти, които не се намират в отношения на власт и подчинение, тъй като административният орган действа в качеството си на юридическо лице, страна по договора, а не като орган на изпълнително-разпоредителната дейност на държавата. Те посочват, че волеизявлението на органите на РА не съдържа елементите на индивидуален административен акт по чл.21 АПК, нито представлява изричен отказ на административен орган да разгледа по същество отправено до него искане за издаване на такъв акт по смисъла на чл.197 АПК. Съставите посочват, че се отнася до договорни и нормативно регламентирани действия, свързани с изпълнение на задължения по сключения договор, които нямат самостоятелно правно значение и не представляват волеизявление на административен орган с властнически характер, а действия с гражданско-правен характер относно осъществяване на плащане и контрол по изпълнение на договор, поради което не подлежат на съдебен контрол по реда на АПК.

В този смисъл са следните решения на състави на ВАС:

- определение № 11003/18.09.2014г. по адм. дело № 10595/2014г., VIII отд.;

- определение № 10949/17.09.2014г. по адм. дело № 11039/2014г., VIII отд.;
- определение № 5896/29.04.2014г. по адм. дело № 4790/2014г., VIII отд.;
- определение № 4857/08.04.2014г. по адм. дело № 4638/2014г., VIII отд.;
- определение № 2576/24.02.2014г. по адм. дело № 1284/2014г., IV отд.;
- определение № 1788/10.02.2014г. по адм. дело № 1739/2014г., IV отд.;
- определение № 16893/17.12.2013г. по адм. дело № 15752/2013г., III отд.;
- определение № 6865/21.05.2013г. по адм. дело № 6179/2013г., III отд.;
- определение № 3908/20.03.2013г. по адм. дело № 3325/2013г., IV отд.;
- определение № 705/16.01.2013г. по адм. дело № 15473/2012г., IV отд.;
- определение № 260/09.01.2013г. по адм. дело № 50/2013г., IV отд.;
- определение № 5966/26.04.2012г. по адм. дело № 10950/2011г., IV отд. и други съдебни актове на ВАС.

2. Други съдебни състави на ВАС приемат, че въпреки сключения договор и извършеното първо плащане по него, страните по този договор не се намират в отношение на равнопоставеност, а на власт и подчинение. Те отбелязват, че за да се осъществи второто плащане по сключения договор се извършва административна проверка по чл.26, ал.1 от Наредбата и в зависимост от резултатите от нея, административният орган взема решение, което е властнически акт, предизвикващ едностранна промяна в правната сфера на ползвателя, независимо от неговата воля. Издаденият акт от орган на РА е в правомощията на административния орган, уредени с нормативен акт и определят правоотношението по издаване на акта като административно. Този акт е издаден от орган на държавна власт, с делегирани правомощия, в изпълнение на нормативен акт и с него се предизвиква едностранна промяна в правата на адресата му, поради което представлява индивидуален административен акт по чл.21, ал.1 АПК.

В някои съдебни актове от тази група се отбелязва, че общите принципи, на които се подчинява процесът по реализация на мерките за подпомагане на селските райони, формулирани в разпоредбите на Регламент /ЕО/ № 65/2011 г.,

определя дейността на националния орган като административна. Те посочват, че общественото право определя необходимостта от извършване на административни проверки, както при предприемане на определена мярка, така и в процеса на нейното прилагане и оценка поведението бенефициентите, поради което не може да се приеме, че същите процедури, съдържащи се в Наредбата, имат различен правен характер.

В този смисъл са следните решения на състави на ВАС:

- определение № 10241/21.07.2014г. по адм. дело № 4992/2014г., III отд.;
- определение № 9971/15.07.2014г. по адм. дело № 6836/2014г., I отд.;
- решение № 9187/01.07.2014 г. по адм. дело № 16488/2013 г., III отд.;
- решение № 9181/01.07.2014 г. по адм. дело № 16187/2013 г., III отд.;
- решение № 9126/01.07.2014 г. по адм. дело № 16685/2013 г., III отд.;
- решение № 8882/26.06.2014 г. по адм. дело № 15584/2013 г., III отд.;
- решение № 7756/09.06.2014 г. по адм. дело № 484/2014 г., III отд.;
- определение № 12175/24.09.2013 г. по адм. дело № 11825/2013 г., I отд.;
- определение № 11587/16.09.2013 г. по адм. дело № 11631/2013 г., IV отд.;
- определение № 10816/17.07.2013 г. по адм. дело № 9228/2013 г., VIII отд.;
- определение № 10786/16.07.2013 г. по адм. дело № 9019/2013 г., III отд.;
- определение № 10262/08.07.2013 г. по адм. дело № 8177/2013 г., IV отд.;
- определение № 8785/18.06.2013 г. по адм. дело № 6738/2013 г., VIII отд.;
- определение № 7114/27.05.2013 г. по адм. дело № 6216/2013 г., VIII отд.;
- определение № 6593/15.05.2013 г. по адм. дело № 5490/2013 г., VIII отд.;
- определение № 6383/10.05.2013 г. по адм. дело № 4769/2013 г., IV отд.;
- определение № 2799/27.02.2013 г. по адм. дело № 2352/2013 г., IV отд. и други съдебни актове на ВАС.

Тази противоречива съдебна практика налага приемането на тълкувателно решение от Общото събрание на първа колегия във Върховния административен съд.

Поради изложеното и на основание чл.125 от ЗСВ правя следното

ИСКАНЕ:

Общото събрание на първа колегия във ВАС да приеме тълкувателно решение по следния въпрос:

Какъв е правният характер на актовете на органите на Разплащателна агенция – ДФ „Земеделие“ по чл.26, ал.1, т.3 и чл.33 от Наредба № 9/2008 г. на министъра на земеделието и горите и подлежат ли те на съдебно обжалване по реда на АПК ?

ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ: (П)

/С. Цацаров/