

РЕШЕНИЕ

№ 12575

гр. София, 10.04.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 79 състав, в
публично заседание на 24.03.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Николай Димитров

при участието на секретаря Десислава В Симеонова, като разгледа дело номер **860** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба от „НАЦИОНАЛЕН ИНСТИТУТ НА ПРАВОСЪДИЕТО“, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес: [населено място], [улица], представлявано от директор М. Т., срещу Решение № ФК-2025-373/10.01.2025г. на Ръководителя на Управляващия орган на ОП „Добро управление“.

С жалбата се навеждат редица аргументи за незаконосъобразност на оспорваното решение поради противоречие с материалния закон като всеки е пространно развит. По същество от съда се иска да отмени решението.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от юрк. Н., която поддържа жалбата и претендира разноски.

Ответникът - Ръководителя на Управляващия орган на ОП „Добро управление“ се представлява от юрк. К., който моли съда да остави жалбата без уважение и претендира юрисконсултско възнаграждение в минимален размер.

СГП редовно уведомен, не изпраща представител.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, III отделение, 79-ти състав след като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност и извърши проверка на оспорения акт в съответствие с разпоредбата на чл. 168 АПК, за да се произнесе съобрази следното от фактическа страна:

Между Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“ (УО на ОПДУ) и Националния институт на правосъдието е сключен Договор за безвъзмездна финансова помощ (ДФП) № BG05SFOP001-3.006-0002-C05 от 29.03.2020г. за изпълнение на проект с

наименование „НИП - модерна институция за съдебно обучение" /л.408 и следващите/. В изпълнение на дейностите, предвидени в проекта, НИП е възложил на изпълнител „Сиби" ООД обществена поръчка чрез директно възлагане с Договор рег. № РД-15-1/19.01.2023г. с предмет „Подготовка и издаване в електронен формат за четене на различни електронни устройства на 7 бр. аналитични разработки, представляващи самообучителни ресурси" /л.94-107 от делото/.

Стойността на договора е 29 490,00 лв. без ДДС и попада в праговете за възлагане по чл. 20. ал. 4. т. 3 от Закона за обществените поръчки (ЗОП).

Редът чрез директно възлагане е посочен и предварително определен от страна на бенефициента в проектното досие на проекта - т.10 от План за външно възлагане /л.417 от делото/, като същото е надлежно одобрено от Ръководителя на управляващия орган на Оперативна програма

„Добро управление". Поръчката е възложена, както е планирана.

В обхвата на договора са включени изпълнението на следните дейности:

1. дизайн на заглавната страница;
2. дизайн, страниране и форматиране на текстовете във формат, подходящ за четене от различни електронни устройства (формат pdf, e-pub);
3. извършване на текстообработка и коректура на текстовете;
4. възможност за търсене в обработените файлове.

Възложителят е приложил Вътрешните правила за управление на цикъла на обществени поръчки в НИП, като е събрал и оценил три оферти на потенциални изпълнители. Избраният за изпълнител „Сиби" ООД е предложил най-ниска цена и изпълнение на поръчката, съответстващо на изискванията на възложителя /Доклад л.122 и следващите от делото/.

С писмо с изх. № 02.50-191/12.12.2024г. УО на ОПДУ уведомява чрез ИСУН директора на НИП, че във връзка с извършена проверка и одитни констатации от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз" (ИА ОСЕС) относно възлагането на обществена поръчка с Договор № РД-15-1/19.01.2023г. с предмет „Подготовка и издаване в електронен формат за четене на различни електронни устройства на 7 бр. аналитични разработки, представляващи самообучителни ресурси" са констатирани пропуски, които представляват нарушение на чл. 17, ал. 1 и чл.21, ал. 15 във връзка с чл. 20, ал. 1, т. 1, б. „б" от ЗОП и чл. 21, ал. 5 и ал. 6 от ЗОП. Заявява се, че нарушението представлява нередност по т. 2, б. „а" от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ, и подлежи налагането на 100 % финансова корекция върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по сключения договор.

На основание чл. 73. ал. 2 от ЗУСЕСИФ е предоставена възможност бенефициентът да представи писмени възражения по основателността и размера на финансовата корекция.

В определения от управляващия орган на ОП „Добро управление" срока за изразяване на становище, бенефициентът е предоставил възражения /л.44 от делото/, които УО е отхвърлил като неоснователни и е издал процесното Решение за определяне на финансова корекция № ФК-2025-373/10.01.2025г. /л.171-178 от делото/ коригирано с Решение за поправка на очевидна фактическа греша № ФК-2025-373-1/23.01.2025г. /л.190-191 от делото/.

Видно от същото при проверката на поръчка с предмет „Подготовка и издаване в електронен формат за четене на различни електронни устройства 7 бр. аналитични разработки представляващи самообучителни ресурси" и сключен договор № РД-15-1/19.01.2023г. с изпълнител „Сиби" ООД, на стойност 29 490,00 лв. без ДДС във връзка с представена от възложителя справка е установено, че през 2023г. са възложени дейности по осъществяване на предпечатна подготовка, редактиране и издаване в електронен и печатен формат на :

- Самообучителни ресурси;
- Д. М. „Правата на човека и наказателният процес - Практиката на Европейския съд по правата на човека“
- „Ръководство за управление на делата, свързани с домашно насилие и насилие, основано на пола“
- „Отпечатване и доставка на книга „Съдебната власт - перспектива на българския модел“, автор проф. П. П. за нуждите на Национален институт на правосъдието“
- „Изработка и доставка на печатни изделия - корици за свидетелства, бланки за свидетелства, работни календари, тефтери, подаръчни чанти и други печатни материали за нуждите на Националния институт на правосъдието

Част от дейностите са възложени след провеждане на открита процедура с уникален номер в РОП 00102-2023-0005, с прогнозна стойност 597 711, 10 лв. без ДДС, а други - по реда на индивидуалната им стойност на основание чл. 21, ад. 6 от ЗОП. Общата прогнозна стойност на дейностите е 768 871,10 лв. без ДДС.

Констатирано е, че част от поръчките са финансирани от националния бюджет, а други - по 3 проекта, които са както следва:

- договор № BG05SFOP001 -3.006-0002 от 2019г., по проект „НИП-модерна институция за съдебно обучение“, финансиран по Оперативна програма „Добро управление“;
- проект № BGJUSTICE-2.001-0001 от 07.04.2020г. по проект „Съвременна учебна среда за съдии, прокурори, следователи и други представители на професионалната общност“, финансиран по Програма „Правосъдие“ на НФМ2014-2021“ /л134 от делото/;
- проект № BGJUSTICE-4.001-0002 от 12.02.2020г. по проект „Превенция и противодействие на насилието срещу жени и домашното насилие“, финансиран по програма “Правосъдие” на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021г. /л.144 от делото/.

Счел е че обществените поръчки, посочени в справката на възложителя, са за изпълнение на идентични или сходни по вид дейности, за които възложителят има предварителна яснота към датата на стартиране на възлагането 16.12.2022г. (с оглед на обстоятелството, че посочените по-горе проекти са сключени през 2019г. и 2020г., като същите се изпълняват до 2023г. респ. до 2024г.) и следва да се реализират по реда, съответстващ на общата им прогнозна стойност. Общата прогнозна стойност на поръчките е 768 871,10 лв. без ДДС, поради което за дейностите (в обхвата на проверката) според органа бенефициентът е следвало да проведе открита процедура с обявяване в ОВ на ЕС.

При това положение УО е приел, че са допуснати нарушения на чл. 17, ал. 1 и чл. 21, ал. 15, във връзка с чл. 20, ая.1, т. I, буква „б“ от ЗОП и чл. 21, ал. 5 и ал. 6 от ЗОП.

Нарушението е определено като нередност по т. 2, б. „а“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) (загл. изм. - ДВ, бр. 59 от 2024г.), изм. и доп., с ПМС № 248 от 5.07.2024г., обн. ДВ, бр. 59 от 12.07.2024г., за която на основание чл. 70, ал. 1, т. 9 и чл. 73, ал. I, във връзка с чл. 72, ал. 1 и ал. 3 от ЗУСЕСИФ е определена ФИНАНСОВА К. в размер на 100 % върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договор № РД-15-1 от 19.01.2023г. със „Сиби“ ООД, на основание точка 2, буква „а“ от Приложение 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередност, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда ЗУСЕФСУ (загл. изм. - ДВ, бр. 59 от 2024г.), изм. и доп., с ПМС Ж 248 от 5.07.2024г. обн. ДВ, бр. 59 от 12.07.2024г.

Предвид установеното от фактическа страна, Съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е подадена в срока по чл. 149 от АПК, от лице с правен интерес – адресат на акта, който подлежи на съдебен контрол, съгласно чл. 73, ал. 4 от ЗУСЕФСУ, поради което същата е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна по следните съображения:

В Държавен вестник, бр. 51 от 01.07.2022 г. е обнародван Закон за изменение и допълнение на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗИД на ЗУСЕСИФ), с § 1 на който наименованието на закона се изменя на Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ). Съгласно § 70 от ЗИД на ЗУСЕСИФ, до приключването на програмите за програмен период 2014 – 2020 г., съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), разпоредбите на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, отменени или изменени с този закон, запазват своето действие по отношение на управлението на средствата от ЕСИФ, както и по отношение на изпълнението и контрола на тези програми. Приетите от Министерски съвет и министъра на финансите нормативни актове до влизането в сила на този закон запазват своето действие по отношение на програмния период 2014 – 2020г., съгласно § 71, ал. 2 от ЗИД на ЗУСЕСИФ, а съгласно § 73 законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“. Ето защо за настоящото съдебно производство, доколкото същото е с предмет административен акт, издаден по повод управлението на средствата от ЕСИФ, по програма от програмен период 2014-2020г. се прилагат действащите до изменението с ДВ, бр. 51 от 2022г. разпоредби на закона и относимите към него подзаконови нормативни актове.

Съгласно чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕСИФ /сега с променено наименование ЗУСЕФСУ/ финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта. Съгласно чл. 9, ал. 5, изр. II от ЗУСЕСИФ /сега с променено наименование ЗУСЕФСУ/ ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице.

Съдът намира, че оспореното Решение за определяне на финансова корекция е издадено от компетентен административен орган - И. Д. П., на длъжност Директор на Дирекция „Добро управление“, оправомощена съгласно Заповед № Р-64/22.04.2024г. на Министър – председател на Република България /л.179/ и Заповед № Р-12/20.01.2025г. на Министър – председател на Република България /л.181/ за Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“. Оспореният административен акт е подписан с валиден електронен квалифициран подпис, валиден към датата на издаването му, за което по делото са представени доказателства /л. 183/.

Оспореният административен акт е издаден и в предвидената от закона форма, при спазване на административнопроцесуалните правила за издаването му, поради което не страда от пороци, водещи до неговата нищожност. Обжалваният административен акт е издаден в предвидената от закона писмена форма – чл. 59, ал. 2 от АПК, във вр. с чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. От формална страна актът съдържа фактически и правни основания с оглед на изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК. Несъстоятелно е възражението на жалбоподателя, че в същото липсва посочване на правните основания. Основанията за определяне на финансова корекция са нормативно установени в чл. 70, ал. 1 от ЗУСЕФСУ, като в конкретния случай от ръководителя на УО се сочи наличието на основанията по чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕФСУ – за нередност, съставляваща нарушение на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта, извършено чрез

действие или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕСИФ. Действително в титулната част на оспорвания акт са посочени разпоредбите, регламентиращи реда за издаването му, но в края на същия, преди диспозитива, ясно е вписано, че се издава на основание чл. 70, ал. 1, т. 9 и чл. 73, ал. 1, във връзка с чл. 72, ал. 1 и ал. 3 от ЗУСЕСИФ.

При издаването му не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Спазени са изискванията на чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕСИФ, като преди издаване на решението за определяне на финансовата корекция е осигурена възможност на жалбоподателя да представи в разумен срок писмени възражения по основателността и размера на корекцията.

Относно приложението на материалния закон, Съдът намира следното:

Съгласно твърдяната за нарушена разпоредба на чл. 21, ал. 15 от ЗОП, не се допуска разделяне на обществена поръчка на части, с което се прилага ред за възлагане за по-ниски стойности, освен в случаите по, ал. 6. Доколкото прогнозната стойност на настоящата обществена поръчка е под тази по ал. 6 на чл. 21, изключението не е налице. От друга страна, нормата на чл. 21, ал. 16, т. 2 от ЗОП указва, че не се смята за разделяне възлагането в рамките на 12 месеца на две или повече поръчки с идентичен или сходен предмет, които са били известни на възложителя към момента, в който са стартирали действия по възлагането на предходна обществена поръчка с такъв предмет.

Анализът на така цитираната правна регламентация обосновава извод, съгласно който, за да е изпълнен фактическият състав на вменената на възложителя нередност е необходимо осъществяването на следните кумулативни предпоставки: 1. да са възложени две или повече поръчки в рамките на 12 месеца; 2. тези поръчки да са със сходен или идентичен предмет; 3. към момента на стартиране на дейностите по възлагане на първата поръчка възложителят да е наясно, че в рамките на 12 месеца ще трябва да възложи и други поръчки със същия или със сходен предмет; 4. към същия този момент възложителят да е запознат с обстоятелството, че общата стойност на поръчките би била основание за преминаване към друг ред за възлагане, приложим към по-високи стойности на поръчките.

Безспорно, обективният елемент е изпълнен - възложени са две или повече поръчки в рамките на 12 месеца.

Основният спор в процеса е дали въпросните обществени поръчки имат идентичен или сходен предмет, както твърди УО, тъй като това е материалноправната предпоставка, която води до нарушаването на забраната, визирана в чл. 21, ал. 15 от ЗОП. В ЗОП липсва изрична законодателна дефиниция на понятието предмет на обществената поръчка и следва да се изхожда от значението на думата в общоупотребимия български език, а именно – "предмет" това е, върху което е насочена някаква дейност. В тази връзка, по арг. от чл. 27 от ППЗОП следва, да се посочи, че потребностите на възложителя обуславят предмета на поръчката, а различните потребности обуславят възлагането на различни обществени поръчки. Липсва също така и законово определение на понятието "идентичен" и "сходен предмет на обществената поръчка", поради което съдържанието на тези понятия също е съответното значение на думата в общоупотребимия български език. Значението на думата идентичен е "който е еднакъв, тъждествен", като нейни синоними са същият, еднакъв, съответен, буквален и др. Думата сходен означава "който е близък, без да е еднакъв", като синоними на това прилагателно име са подобен, аналогичен, сроден, близък, приблизителен, приличен и др.

В обхвата на поръчка с предмет „Подготовка и издаване в електронен формат за четене на различни електронни устройства 7 бр. аналитични разработки представляващи самообучителни ресурси“ и сключен договор № РД-15-1/19.01.2023 г. с изпълнител „С.“ са включени изпълнението на следните дейности:

1. дизайн на заглавната страница;
2. дизайн, страниране и форматиране на текстовете във формат, подходящ за четене от различни електронни устройства (формат pdf, e-pub);
3. извършване на текстообработка и коректура на текстовете;
4. възможност за търсене в обработените файлове.

Предметът на поръчката е изготвяне на продукт в електронен формат за четене на различни електронни устройства.

При следващата възложена поръчка предметът се реализира с следните дейности:

- а. предпечат;
- б. правна и техническа редакция;
- в. коректура;
- г. страниране и дизайн на корица;
- д. изготвяне в електронен формат и отпечатване на книжно тяло и корица;
- е. доставка до адрес на възложителя;

Въведени са изисквания към формат, хартия, цветност на книжното тяло.

Предметът на тази поръчка е отпечатване на хартиен постел на самообучителни ресурси.

Практически изискването към първата поръчка е да се издадат аналитичните разработки под формата на електронна книга, което функционално и като резултат е много по-сложна и обемна дейност от преформатирането на един текстови файл в PDF, каквото е изискването към изпълнението на втората обществена поръчка. Изпълнението на дейността по проверяването обществена поръчка и предоставянето на тази услуга изисква специализиран софтуер за обработка на текстовите файлове и тези потребности определят предмета на поръчката - изработка на електронен формат със специфични функционалност за четене на текстовите материали.

Чрез възлагането на другата обществена поръчка, открита с Решение № F381518 от 13.07.2023г. с предмет „Осъществяване на предпечат, редакция, издаване в електронен формат и печат на самообучителни ресурси" в 5 обособени позиции, възложителят има потребност да получи като резултат от реализирането на тази поръчка във всичките обособени позиции изработка на материали в книжно тяло. Изработката на книжно тяло е резултатът от изпълнението. Това изисква извършване на множество други дейности, които не са включени в обхвата на процесната обществена поръчка. Предвижда се извършване на полиграфически дейности, обрязване, лепене, изготвяне на книжна корица и книжно тяло и други спомагателни дейности. Възложителят е въвел изисквания към хартията, която следва да се вложи, изисквания за корицата, формата на книжното издание и др. които са необходими за изработката на книжно тяло. Предвид изложеното, се установят твърде съществени разлики в процесите по изпълнение на поръчките и необходимите за това ресурси, поради което именно обединяването им в една поръчка би ограничило равния достъп до участие и конкуренция между

потенциалните участници, тъй като не би дало възможност на фирми, които нямат техническата възможност да разработят електронния документ, но биха могли да осигурят печата да участват в поръчката и обратното.

Предвид гореизложеното, констатацията на УО на ОПРР за допуснато нарушение на чл. 21, ал. 15 вр. ал. 16 от ЗОП и чл. 2, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗОП е неправилна.

Следва да бъде отбелязано, че реда за провеждане на поръчката е изначално определен в проектното досие на проекта - т.10 от План за външно възлагане /л.417 от делото/. След като още с проектното предложение, одобрено от Ръководителя на управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“, е заложен вида на конкурсната процедура, то изводът на органа за допуснато нарушение при провеждане на същата противоречи на одобреното проектно предложение. По изложените съображения- не е налице соченото от органа нарушение и не е осъществен съставът на нередността, послужила като основание за определяне на финансова корекция (в този смисъл Р № 11778 от 29.11.2023г. по адм. д. № 3257/2023г., VII ОТД. на ВАС).

Решението е незаконосъобразно поради липса на елемент от фактическия състав на нередността и следва да се отмени.

При този изход на спора ответника ще следва да заплати на жалбоподателя сторените по делото разноси в размер на общо 335,92лв., от които 235,92 лв. държавна такса и 100лв. юрисконсулско възнаграждение, определено на основание чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ.

Така мотивиран, Административен съд София-град, III-то отделение, 79-ти състав, на основание чл. 172, ал. 2 АПК,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение № ФК-2025-373/10.01.2025г. на Ръководителя на Управляващия орган на ОП „Добро управление“, с което се определя финансова корекция в размер на 100 % върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договор № РД-15-1 от 19.01.2023г. с изпълнител „Сиби“ ООД.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерски съвет да заплати на Национален институт на правосъдието направените по делото разноси в размер на 335,92лв., от които 235,92 лв. държавна такса и 100лв. юрисконсулско възнаграждение.

Решението подлежи на обжалване в 14 дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховния административен съд.