

РЕШЕНИЕ

№ 43288

гр. София, 29.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XXV КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 04.12.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маруся Йорданова

ЧЛЕНОВЕ: Маргарита Немска
Виржиния Петрова

при участието на секретаря Цонка Вретенарова и при участието на
прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **8890** по описа за **2025**
година докладвано от съдия Маруся Йорданова, и за да се произнесе взе
предвид следното:

Производството е по чл. 179 и сл. от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във
вр. с чл. 27, ал. 2, изр. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при
споделяно управление /ЗУСЕФСУ/.

Образувано е по жалба на „Е.-Гълъбово” - АД, ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление:
[населено място], Област С. З., представлявано от инж. Д. И. К. - Председател на СД срещу
Заповед № РД-02-14-1556/30.07.2025г. на Заместник-министър на регионалното развитие и
благоустройството и Ръководител на Управляващия орган на Програма за развитие на регионите
(ППР) 2021-2027, с която във връзка с открита процедура чрез директно предоставяне на
безвъзмездна финансова помощ BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в
големи предприятия в регион С. З.”, на ППР 2021-2027, е утвърдена Документация по процедура
чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа
за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. З. ” по Приоритет 4
„Справедлив преход“ на ППР 2021-2027, както следва: 1. Обява за откриване на процедура
BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С.
З.”; 2. Съгласувателна таблица от обсъждане на проект на Насоки за кандидатстване, включващи
Условия за кандидатстване по процедура BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени
инвестиции в големи предприятия в регион С. З.”; 3. Насоки за кандидатстване, включващи
Условия за кандидатстване и Условия за изпълнение по процедура BG16FFPR003-4.006
„Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. З.”.

Жалбоподателят оспорва Заповед № РД-02-14-1556/30.07.2025г. , като се позовава на нейната нищожност, алтернативно излага и съображения за незаконосъобразност на оспорения акт, в частта по т.9 и т.11 от Насоките като счита, че административният орган е постановил незаконосъобразен акт, в противоречие с материалноправните разпоредби при съществени нарушения на административнопроизводствените правила и в несъответствие с целта на закона. Жалбоподателят аргументира наличието на правен интерес с твърдението, че „Енергоремонт-Гълъбово“ АД представлява интегрална част от минно-енергийния комплекс „М.-И.“. Дружеството е създадено през 1969г. с решение на Комитета за стопанска координация. Целта на предприятието е да извършва основните ремонти на топлоелектрическите централи от комплекса „М.-И.". Сочи, че понастоящем в предприятието работят около 850 висококвалифицирани работници и инженери на трудов договор, като „Енергоремонт-Гълъбово“ АД представлява третият по големина работодател на територията на комплекса „М.-И.“ след ТЕЦ М. изток 2 ЕАД и Мини М. изток ЕАД с персонал по-голям от персонала на „ЕЙ И ЕС - ЗС Марица Изток I“ ЕООД и „Контурглобал Марица изток 3" АД взети заедно. Излага твърдения, че всички основни ремонти на топлоелектрическите централи от комплекса „М.-И.“ както и голяма част от средните ремонти се извършват от дружеството, което е и основен производител на нагrevни повърхности, части под налягане и енергийно оборудване за централите от комплекса. Твърди, че видно от обявените в ТРРЮЛНЦ Годишен финансов и доклад за дейността на дружеството, същото е голямо предприятие, осъществяващо дейност в Област С. З., поради което е от кръга лица, чиито права и законни интереси са пряко засегнати от оспорената заповед.

В с.з. , жалбоподателят, представляван от адв. Ш., поддържа жалбата и моли същата да бъде уважена, оспорения акт да бъде обявен за нищожен респ. отменен като незаконосъобразен. Претендира разноски по представения в с.з. списък по чл.80 ГПК.

Ответникът – Ръководител на Управляващия орган на Програма за развитие на регионите (ПРР) 2021-2027, чрез процесуалния си представител в с.з. заявява, че жалбата е недопустима поради липса на правен интерес.

Софийска градска прокуратура в съдебно заседание се представлява от прокурор Ю., счита жалбата за неоснователна и моли тя да бъде оставена без уважение.

Административен съд София-град, XXV-ти тричленен състав, след като се запозна с представените по делото доказателства и взе предвид становищата на страните, приема за установено от фактическа страна следното:

Със Заповед № РД-02-14-109/22.01.2025 г. /лист 65 от делото/ на Министъра на регионалното развитие и благоустройството, Ю. Й.- В.- заместник министър на регионалното развитие и благоустройство е оправомощена да изпълнява функциите на ръководител на управляващия орган на Оперативна програма „Регионално развитие“ 2007-2023г., Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020г. и Програма „Развитие на регионите“ 2021 – 2027г., като организира и провежда процедури по реда, определен в ЗУСЕФСУ и подзаконовите нормативни актове, регламентиращи отношенията в областта на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ или за отхвърляне на проектно предложение и прекратяване на процедурите, както и да издава всички други актове, свързани с процедурите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

Със Заповед № РД-02-14-1556/30.07.2025г. /лист 62 от делото/ на основание чл. 26, ал.1 и ал.6 от ЗУСЕФСУ утвърдена Документация по процедура чрез директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. З. " по Приоритет 4 „Справедлив преход“ на ПРР 2021-2027, както следва: 1. Обява за откриване на процедура BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. З."; 2. Съгласувателна таблица от обсъждане на

проект на Насоки за кандидатстване, включващи Условия за кандидатстване по процедура BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3.“; 3. Насоки за кандидатстване, включващи Условия за кандидатстване и Условия за изпълнение по процедура BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3.“.

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 ЗУСЕФСУ. Отговаря на изискванията на чл. 59, ал. 2 от АПК, съдържа всички задължителни реквизити, включително фактическите и правните основания, послужили за издаването му.

В Глава трета от ЗУСЕФСУ са регламентирани правилата за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, които са уредени в чл. 24 и сл. от ЗУСЕФСУ, при спазване на принципите на публичност, прозрачност, свободна и лоялна конкуренция, както и на равнопоставеност на кандидатите и на недопускане на дискриминация.

Съобразно нормата на чл. 25, ал. 1, т. 1 от ЗУСЕФСУ, безвъзмездната финансова помощ може се предоставя, чрез подбор на проектни предложения, каквато е и процедурата, чиито документация се утвърждава с оспорената заповед. Съдът приема, че в случая няма нарушения при обявяването на процедурата, по реда на чл. 30, ал. 1, вр. чл. 26, ал. 6 от ЗУСЕФСУ, съобразно която, датата на започване на производството по предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор, е датата на публикуването на обявата за откриване на процедурата чрез подбор, като утвърдените документи - насоки и/или друг документ, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти, се публикуват на интернет страницата на съответната програма и в ИСУН заедно с обявата за откриване на процедурата чрез подбор.

Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕФСУ ръководителят на управляващия орган на програмата утвърждава за всяка процедура насоки и/или друг документ, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти. По делото безспорно се установи, че въз основа на Заповед № РД-02-14-1556/30.07.2025г. на Заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството и Ръководител на Управляващия орган на Програма за развитие на регионите (ПРР) 2021-2027г. е утвърдена документацията за провеждане на процедура за подбор на проектни предложения BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3. " по Приоритет 4 „Справедлив преход“ на ПРР 2021-2027. Съдът приема, че няма допуснати нарушения на изискването по чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕФСУ.

Процедурата по разработване и приемане на тази документация е посочена в разпоредбите на чл. 26, ал. 2 – 9 от ЗУСЕФСУ. Изводът, който се налага е, че условията за кандидатстване не са сред финализиращите процедурата актове, но те имат характер на задължителни правила по конкретна процедура, спрямо които се извършва допускане и оценка на проекти на кандидати за финансиране. В този смисъл решението на ръководителя на Управляващия орган, с което се утвърждават условията за кандидатстване, по своята правна същност представлява изрично волеизявление на административен орган, с което се създават права и задължения за гражданите или организации, поради което следва да се квалифицира като административен акт със самостоятелно правно значение, който определя конкретните правила по дадена процедура.

Съгласно чл. 26, ал. 4 от ЗУСЕСИФ, проектът на документи за кандидатстване по процедура за подбор на проектни предложения BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3. " по Приоритет 4 „Справедлив преход“ на ПРР

2021-2027г., в т.ч. и насоки за кандидатстване е публикуван в и на следните интернет адреси: <https://www.eufunds.bg;> <https://www.eumis2020.government.bg;> <https://www.bgregio.eu/wps/portal/operativna-programa/home>.

На всички заинтересовани лица е предоставена възможност за изпращане на предложения и възражения по на документи за кандидатстване по процедура. Според представената справка такива са направени респ. обсъдени.

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните правни изводи: Документите по чл. 26, ал. 1 ЗУСЕСИФ имат характер на общ административен акт в процедура по предоставяне на БФП чрез подбор - по реда на раздел втори, глава трета ЗУСЕСИФ. Документите по чл. 26, ал. 1 ЗУСЕСИФ, дори и да съдържат разяснения към евентуалните участници, се явяват административен акт на УО с нормативно определено съдържание, който регламентира условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти, утвърждава се в рамките на определена процедура за всяка процедура поотделно и имат действие до приключването ѝ и спрямо участниците в нея.

В АПК няма изрична разпоредба, относно оспорването на общите административни актове като нищожни. На основание чл. 184 от АПК, при липса на изрична законова регламентация, приложение следва да намерят правилата за оспорване на индивидуалните административни актове.

Съдът приема, че жалбата, е допустима, като подадена от лице, имащо правен интерес от оспорване и срещу подлежащ на съдебен контрол акт.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Съгласно чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕСИФ Ръководителят на управляващия орган на програмата, съответно на водещата програма утвърждава за всяка процедура насоки и/или друг документ, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти. Документите трябва да са съобразени и с изискванията на чл. 59, ал. 2. Съответно, ал. 2 предвижда: Документите по, ал. 1 в частта, определяща условията за кандидатстване, се разработват от управляващия орган или от местна група за действие при прилагането на подхода ВОМР съобразно одобрената от комитета за наблюдение на съответната програма методология и критерии, използвани за подбор на операции, и по типов образец, утвърден със заповед на заместник министър-председателя или на министъра, отговарящ за цялостната организация, координация и контрол на системата за управление на средствата от ЕСИФ.

Съгласно ал. 6 на същия член, утвърдените документи по ал. 1 се съобщават на всички заинтересовани лица, като се публикуват в ИСУН заедно с обявата за откриване на процедурата чрез подбор, съответно, заедно с поканата за участие в процедурата чрез директно предоставяне. Информация относно публикуваните в ИСУН утвърдени документи се публикува на интернет страницата на съответната програма и/или в Единния информационен портал.

Във връзка с разпоредбите на чл. 26, ал. 4 от ЗУСЕФСУ, заинтересованите лица могат да изпращат писмени предложения и възражения по проектите на документи посредством ИСУН в определен от Управляващия орган срок. Получените предложения и възражения са поместени в Справка за отразяване на получените становища по проект на документи за кандидатстване по процедура на подбор на проектни предложения BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3“. Справката е публикувана в ИСУН и на интернет страницата на програмата: <https://bgregio.eu>. заедно със Заповед № РД-02-14-1556/30.07.2025 г., Насоките за кандидатстване по процедурата ведно с приложения (указания за кандидатстване и указания за попълване).

Обявата за откриване на процедурата чрез подбор, в съответствие с чл. 26, ал. 6 от ЗУСЕФСУ, е

съобщена на всички заинтересовани лица, като е публикувана в ИСУН, заедно с утвърдените документи по ал. 1. Информацията относно публикуваните в ИСУН утвърдени документи е публикувана на интернет страницата на ПРР 2021-2027.

Следователно оспорваният акт е издаден от компетентния за това орган, тъй като видно от приложената по делото заповед № РД-02-14-109/22.01.2025г. на Министъра на регионалното развитие и благоустройството Ю. Й. – В., издала оспорената заповед, е определена да изпълнява функциите на ръководител на УО на ОПРР 2021-2027 г., и на същата е възложено да изпълнява функциите на ръководител на УО във вид и обем, определен в нормативната уредба. Правомощията за одобряване на насоките и/или друг документ, определящи условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти, не са изрично изключени от делегацията. С оглед на това съдът намира, че процесният акт е издаден от орган, притежаващ необходимата материална компетентност.

Настоящият съдебен състав не констатира при издаването на процесната заповед да са допуснати съществени процесуални нарушения, които да водят до обявяване на нейната нищожност.

Оспорената заповед обаче не отговаря на изискванията на чл. 59 от АПК, а именно да съдържа всички задължителни реквизити, включително фактическите и правните основания, послужили за издаването ѝ.

Целта на програмата "подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3.", посочена в т. 6 от Насоките за кандидатстване, е подкрепа за производствени инвестиции в предприятия, различни от МСП в регион С. 3. в процеса на икономически преход. Тя е насочена към инвестиции в големи предприятия в област С. 3. и прилежащите 10 общини с цел компенсиране загубата на работни места, произтичащи от закриването на икономически дейности вследствие затихването на възглицните производства, както и осигуряване на ефективна подкрепа за региона и балансиран социално-икономически преход към климатична неутралност.

Обосновано е твърдението, че кръгът на допустимите кандидати е неоснователно разширен с предприятия, притежаващи активи, в това число „логистични бази и паркове” на територията на областта, предвид следното:

В т. 11 „Допустими кандидати“ от Насоките за кандидатстване в категориите допустими кандидати са търговци по смисъла на ТЗ и Закона за кооперациите. За да бъдат допустими, кандидатите ЮЛ следва да бъдат предприятие, които не отговарят на изискванията за микро, малко или средно предприятие по смисъла на чл.3 и чл.4 от ЗМДП и Приложение I на Регламент (ЕС) № 651/2014; да са големи предприятия, регистрирани и/или такива, които към момента на кандидатстване разполагат с активно работещи производствени и/или логистични бази/паркове на територията на област С. 3., както и на общините Нова З., Я., С., Х., Т., Д., Х., Е., С. и Т.. Кандидатите следва да имат общо за 2021, 2022 и 2023 финансови години нетни приходи от продажби, равни на или надвишаващи 1 000 000 лв.

Същите следва да са необходими за изпълнението на проекта и да отговарят на целта на проекта. За постигане на заложената цел е предвидено финансиране на дейности, които гарантират бързото създаване на нови работни места в отрасли, подкрепящи цялостния преход към нисковъглеродна емисия и насочени към нови енергийни технологии. Макар обявената цел на процедурата е да подпомогне „големи производствени инвестиции“ в Област С. 3., кръгът на допустимите кандидати е неоснователно разширен с предприятия, притежаващи активи, в това число „логистични бази и паркове” на територията на областта. В съответствие с извършения анализ и предвид съществуващите умения, фокусът на програмата е деклариран да бъде върху индустриалния сектор, вкл. производството на съоръжения за съхранение

на енергия и промишлени стоки с чисти технологии, както и компоненти за новите чисти технологии. Такъв фокус в крайна сметка не е поставен нито в критериите за допустимост на кандидатите, нито в критериите за оценка на предложенията. Така заложената цел не може да бъде постигната чрез прилагане на формален подход с оглед заложеното т.9 от Насоките изискване в да се отчита размерът на приходите на предприятието-кандидат без да се взема под внимание размерът на нетните приходи от продажби на предприятията, с които кандидатът формира „едно и също предприятие“. С това органът необосновано ограничава правото на достъп на участници, без да аргументира необходимостта от това ограничение с оглед поставените цели.

Административният орган не представя и мотиви респ. остава неясно в случая, защо предвид крайния срок за кандидатстване - 28.11.2025 г. е прието при определяне на максимално допустимия размер на безвъзмездно финансиране да се вземат предвид средногодишните нетни приходи от продажби за периода 2021-2023 г., а не за периода 2022-2024 г.

В настоящия случай РУО на ППР е утвърдил документация по горепосочената процедура в нарушение на законоустановените принципи за свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация, публичност и прозрачност. Видно от приложената по делото справка за отразяване на получените становища по проект на документи да кандидатстване по процесната процедура на подбор на проектни, в рамките на общественото обсъждане на Насоките за кандидатстване е предложен вариант, в който се предвижда възможност за участие на свързани предприятия. В одобрените с атакуваната заповед Насоки за кандидатстване такава възможност не е предвидена без да са изложени мотиви относно неприемането на предложението, което представлява нарушение на чл. 26, ал. 5 от ЗНА. Липсата на надлежна обосновка препятства съдебния контрол по същество на съответствието на административния акт с материалноправните норми и води до неговата незаконосъобразност.

С Решение № С(2023) 9266 final от 20.12.2023 г. Европейската комисия е одобрила версия 2.2 на ППР за периода 2021-2027 г. с включени приоритети по ФСП. Основната цел на програмата в частта по Приоритет № 4 „Справедлив преход“ е дефинирана, както следва: Специфична цел: JS08.1. Осигуряване на възможност на регионите и населението да се справят с въздействието върху социалната сфера, заетостта, икономиката и околната среда на прехода към постигане на целите на Съюза за 2030 г. в областта на енергетиката и климата и на неутрална по отношение на климата икономика на Съюза до 2050 г. въз основа на Парижкото споразумение (ФСП). На база на решението на ЕК е открита процедура BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3.“. Въпреки че обявената цел на процедурата е да подпомогне големи предприятия в регион С. 3., кръгът на допустимите кандидати е неоснователно разширен с предприятия, притежаващи активи, включително логистични бази и паркове на територията на областта. Фокусът на програмата е деклариран да бъде върху индустриалния сектор, включително

производството на съоръжения за съхранение на енергия и промишлени стоки с чисти технологии, както и компоненти за новите чисти технологии. Такъв фокус обаче не е поставен нито в критериите за допустимост на кандидатите, нито в критериите за оценка на предложенията.

Още по-голямо противоречие с целта на програмата, а именно компенсиране на загубените работни места при прехода към въглеродно неутрална икономика с новосъздадените такива се открива при индикаторите за изпълнение на предвидените дейности по процедурата. Това е така, защото по отношение индикатор RCR01 „Работни места, създадени в подпомогнати структури“ кандидатът следва да представи пояснение за броя на наетите лица и на какво работно време (пълно/непълно) ще бъдат наети при съобразяване с мерната единица за отчитане на индикатора. В изчисляването на целевата стойност на индикатор RCR01 „Работни места, създадени в подпомогнати структури“ следва да бъде включен броят на всички лица, които кандидатът предвижда да бъдат наети в резултат от изпълнението на проекта, включително работници от секторите на въгледобива и производство на енергия, ако се предвиждат такива. Целевата стойност на индикатора се изчислява като разлика между еквивалента на пълно работно време (ЕГ1РВ) за година преди началото на изпълнението на проекта и годината след края на изпълнението на проекта в подпомаганата област на дейност. По този начин целевата стойност отразява броя на очакваните новосъздадени ЕПРВ, които ще бъдат запълнени през първата година след приключване изпълнението на проекта. Програмата обаче не отчита възможността кандидатите да запазят вече съществуващи работни места, които иначе биха били изгубени именно поради преустановяване работата на въглищните електроцентрали и мини. По този начин, нарушавайки принципа за равенство и недопускане на дискриминация, дружеството – жалбоподател е поставено в неравностойно положение.

Воден от горното, Административен съд-София –град, XXV-ти троен състав

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Заповед № РД-02-14-1556/30.07.2025г. на Заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството и Ръководител на Управляващия орган на Програма за развитие на регионите (ПРР) 2021-2027, в частта, в която са утвърдени Насоки за кандидатстване, включващи Условия за кандидатстване и Условия за изпълнение по процедура BG16FFPR003-4.006 „Подкрепа за производствени инвестиции в големи предприятия в регион С. 3.“ по т.9 и т. 11. ВРЪЩА преписката на административния орган за ново произнасяне съобразно дадените в настоящото решение задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.