

РЕШЕНИЕ

№ 13344

гр. София, 30.07.2024 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 10 състав,
в публично заседание на 13.06.2024 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мариета Райкова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова, като разгледа дело номер **3397** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

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

Образувано е по жалба на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ с адрес: [населено място], [улица], представлявано от ст.комисар Ц. Ц., изпълняващ функциите за главен директор на ГДИН, срещу Решение за определяне на финансова корекция № ЛС-04-76/13.03.2024г. на началника на политическия кабинет на министъра на правосъдието на Р.България и ръководител на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021, съгласно Заповед № ЛС-04-322/07.07.2023г. на министъра на правосъдието, съобразно което на ГДИН е определена финансова корекция в размер на 100% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи за под-дейност 1.7 „Учебно посещение на експерти от Н. в България с цел запознаване с практиките за обучение на пробационни служители“ на стойност 3 259.72лв., в изпълнение на Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ рег.№ BGJUSTICE-1.001-003-C01 за изпълнение на проект с наименование „Засилване прилагането на алтернативни мерки на лишаване от свобода“.

Твърди се, че така постановеният акт е немотивиран, незаконосъобразен и неправилен. Оспорват се изложените факти относно констатирано нарушение на Закона за обществените поръчки- чл.21, ал.15 от ЗОП, съставляващи основание за установяване на нередност и налагане на финансова корекция. Жалбоподателят посочва, че изпълнението на под-дейност 1.7 „Учебно посещение на експерти от Н. в България с цел запознаване с практиките за обучение на пробационни служители“ не

попада в предмета на договор № 657/20.01.2021г. и дейността не е част от обществената поръчка; в конкретния случай е било налице основание за прилагане на чл.20, ал.5 от ЗОП, съобразно който в случаите на ал.4, т.2 и 3 възложителите могат да доказват разхода само с първични документи, без да е необходимо сключване на писмен договор. Алтернативно се излагат аргументи за прекомерност на наложената финансова корекция, както и отсъствие на изложени конкретни факти в оспорвания акт, че е извършена нередност. Претендира се отмяна на решението и присъждане на направените по делото разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, чрез процесуален представител – юр.к. В. поддържа жалбата и наведените в нея аргументи.

Ответникът по оспорване – ръководител на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 чрез процесуалния си представител- юр.к.М. оспорва жалбата и претендира законосъобразност на оспорения акт. Иска се юрисконсултско възнаграждение.

От събраните по делото доказателства се установява, че Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ е бенефициент по договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ рег.№ BGJUSTICE-1.001-003-C01 за изпълнение на проект с наименование „Засилване прилагането на алтернативни мерки на лишаване от свобода“, финансиран по програма „Правосъдие,, на Норвежки финансов механизъм 2014-2021г., сключен с Министерство на правосъдието в качеството му на програмен оператор по програмата.

В изпълнение на проекта от ГДИН е сключен договор № 657/20.01.2021г. с Д. „С. Логистика“ с предмет: „Логистично обезпечаване на дейности по проекти на нуждите на ГДИН“ по програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021г. по Обособена позиция №3: „Логистично обезпечаване по проект „Засилване на прилагането на алтернативни мерки на лишаване от свобода“ на стойност 498 681 лв. без ДДС. Проведена е „открита“ по вид процедура по реда на чл.18, ал.1,т.1 от ЗОП.

При извършена проверка от Д. „Верификации“ във връзка с плащане № 10/15.08.2023г. по предефиниран проект 3 по договор .№ BGJUSTICE-1.001-003-C01 е установено, че бенефициентът е извършил плащане на „Сиела Норма“ АД за логистика по под-дейност 1.7 „Учебно посещение на експерти от Н. в България с цел запознаване с практиките за обучение на пробационни служители“, което е на стойност 3 259.72 лева. Разходът е доказан с първични разходно-оправдателни документи- фактура №[ЕГН]/22.03.2023г. и приемо-предавателен протокол за осигуряване на логистика за събитието по ПТП 3, което е проведено в [населено място], [населено място] и П. за времето от 14.03-16.03.2023г.

Директното възлагане на логистика по под-дейност 1.7 „Учебно посещение на експерти от Н. в България с цел запознаване с практиките за обучение на пробационни служители“, което е на стойност 3 259.72 лева, което е извън предмета на сключения договор с Д. „С. Логистика“ без да е проведена процедура по реда на ЗОП, е възприето от представителите на Д. „Верификации“ като нарушение на чл.21, ал.15 ЗОП, както и че са нарушени принципи, регламентирани в чл.2, ал.1 ЗОП, а именно- принципът на свободната конкуренция и принципът на публичност и прозрачност. Счетено е, че посочените нарушения формират основание за установяване на нередност и определяне на финансова корекция съобразно т.2 от Насоките за определяне на финансовите корекции, които трябва да бъдат извършени спрямо

финансираните от Съюза разходи в случай на неспазване приложимите правила за възлагане на ОП, приети с решение на Комисията от 24 май 2019г.

С писмо № 93-00-184/28.12.2023г. ръководителят на програмния оператор-началникът на кабинета на министъра на правосъдието е информирал Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ за установените нарушения на ЗОП по проект рег.№ BGJUSTICE-1.001-003-C01 за изпълнение на проект с наименование „Засилване прилагането на алтернативни мерки на лишаване от свобода“, финансиран по програма „Правосъдие“, на НФМ 2014-2021г. с възможност да представи писмени възражения по основателността и размера на финансовата корекция /л.55/.

С писмо рег. № 93-00-184/20/11.01.2024г. ГДИН е представила становище, с което е възразила срещу направените констатации и е изложила, че не е налице нарушение на чл. 21, ал.15 вр. чл.2, ал.1 ЗОП, а е било налице основание за прилагане на изискванията на чл.20, ал.5 ЗОП /л.64/

След разглеждане възражението на бенефициента и възприемането му за неоснователно, ръководителят на ПО по програма „Правосъдие“ НФМ 2014-2021 в Министерство на правосъдието е издал процесното решение № № ЛС-04-76/13.03.2024г., с което е приел, че е допуснато нарушение на чл.21, ал.15 от ЗОП и принципите на свободна конкуренция, публичност и прозрачност, прокламирани в чл.2, ал.1 ЗОП. Посочено е, че възложителят не се е съобразил с всички сходни дейности, които възнамерява да възложи независимо от източника на финансиране, както и възложените сходни дейности през предходните 12 месеца, поради което неправилно е възложил директно осигуряването на логистика по под-дейност 1-7 „Учебно посещение на Н. в България с цел запознаване с практиките на обучение на пробационните служители“ на „Сиела Норма“ АД. Въз основа на изложеното е прието, че е налице нарушение на т.2, раздел 2.1. от Насоките за определяне на финансови корекции, които трябва да се прилагат спрямо разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата относно обществените поръчки, съгласно който за „изкуствено разделяне на обществени поръчки за строителство/услуги/доставки“ се налага финансова корекция в размер на 100 % от допустимите, засегнати от нарушението разходи за под-дейност 1.7 или 3 259.72лв.

При извършената проверка за законосъобразност на оспорвания административен акт, настоящият съдебен състав констатира, че същият е произнесен от компетентен орган, в законоустановената форма, при спазване на административно производствените правила за неговото издаване.

Съгласно чл. 1, ал. 2 ЗУСЕФСУ (в приложимата редакция преди изм. ДВ бр. 51 от 2022 г., в сила от 1.07.2022 г.), средствата от ЕСИФ по смисъла на този закон са средства от Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство, предоставени по програми на Република България. За средства от ЕСИФ се счита и предвиденото в програмите

национално съфинансиране. Средствата по Норвежкия финансов механизъм 2014 – 2021 г. не попадат в обхвата на чл. 1, ал. 2 ЗУСЕФСУ, Правната рамка за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Програма "Правосъдие" на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г. е Споразумение между Кралство Н. и Европейския съюз относно Норвежкия финансов механизъм 2014 – 2021, Регламент за изпълнение на Норвежкия финансов механизъм 2014 - 2021, изготвен от Кралство Н. в съответствие с чл. 10.5 от Споразумението, Програмно споразумение сключено за изпълнение на програма „Правосъдие“ във връзка с Програмно споразумение между Министерство на външните работи на Кралство Н. и Националното координационно звено за финансирането на програма „Правосъдие“, подписано на 23 май 2018 г. и Насоки за изпълнение, приети от Норвежкото министерство на външните работи в съответствие с Регламента. Правната рамка на Норвежкия финансов механизъм е определена в чл. 2 от Меморандума за разбирателство относно изпълнението на НФМ 2014-2021г., ратифициран със закон на НС на РБ, обн. Дв.бр.8/2017г.

Съгласно Заповед № ЛС-04-322/07.07.2023г. на министъра на правосъдието (основана на чл.5.6 от Регламента за изпълнение на НФМ 2014-2021г., Меморандума за разбирателство относно изпълнението на НФМ 2014-2021г. между Република България и Кралство Н., чл. 1 от закона за ратифицирането му, обн.ДВ. бр.8/24.01.2017г., Програмното споразумение от 23.05.2018г. между Националното координационно звено и Норвежкото Министерство на външните работи, чл.25, ал.4 от ЗА вр. чл.3,ал.2 и чл.5т.12 от Устройствения правилник на МП), за ръководител на Програмния оператор по програма „Правосъдие“ 2014-2021г. е определен Б. Г.- началник на кабинета на министъра на правосъдието.

Съгласно чл.1.2 от договор за безвъзмездна финансова помощ рег.№ BGJUSTICE-1.001-003-C01 програмният оператор предоставя безвъзмездна финансова помощ на бенефициента за изпълнение на дейностите по проекта, а съгл. чл.13, в случаите на установени нередности изготвя обосновани предложения за налагане на финансови корекции и налага такива след като даде възможност на бенефициента по проекта да предостави становище във връзка с предложената корекция.

С оглед изложеното, решението за налагане на финансова корекция следва да се счита за издадено от компетентен орган - ръководител на програмния оператор на програма „Правосъдие“.

Разгледана по същество, жалбата е основателна, по следните материалноправни съображения:

Съдебният контрол за материална законосъобразност на оспорените административни актове обхваща преценката дали са налице установените от административния орган релевантни юридически факти (изложени в мотивната част на актовете) и доколко същите се сумират в посочената като правно основание за издаването им норма и респективно дали се следват разпоредените правни последици. Съгласно разпоредбата на чл. 170, ал. 1 от АПК, в тежест на административния орган е да установи наличието на посочените фактически основания и изпълнението на законовите изисквания при издаването на оспорените заповеди.

В случая, с оспорваното решение е определена финансова корекция в размер на 100% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи за под-дейност 1.7 „

Учебно посещение на експерти от Н. в България с цел запознаване с практиките за обучение на пробационни служители“ на стойност 3 259.72лв. в изпълнение на Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ рег.№ BGJUSTICE-1.001-003-C01 за изпълнение на проект с наименование „Засилване прилагането на алтернативни мерки на лишаване от свобода“.

Сред изредените разпоредби от нормативни актове, явяващи се правно основание за издаване на оспорваното решение и определящи правната рамка на сътрудничество и цели между договарящите държави, като конкретно правно основание за определяне на финансовата корекция т.е. изведена процедура за определяне на приложим размер на финансовата корекция, са посочени „Насоки за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от Европейския съюз, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019г.“

Финансовата корекция е наложена, тъй като е формиран извод, че извършеното от бенефициента нарушение на ЗОП установява нередност по т.2 от въпросните „Насоки“.

Посоченото правно основание не е съответно на изложените фактически установявания, тъй като правната рамка на програма „Правосъдие“ към Норвежкия финансов механизъм 2014-2021г. не е обвързана с Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от Европейския съюз, при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019г.

Съгласно съдебната практика на Върховен административен съд Насоките регламентират единствено критериите и механизма за анулиране на предоставената на държавите членки подкрепа чрез налагането на финансови корекции в тяхна тежест и нямат отношение към дейността на ръководителя на съответния орган на национално ниво по осъществяване на контрола за спазването на националното и европейското законодателство от конкретните бенефициери. Насоките като акт на Комисията се прилагат към нередностите, осъществявани от държавите членки, тъй като именно те са техен адресат.

Точка 1 от преамбюла на Решение на Комисията от 14.05.2019г. установява определените в приложението насоки за определяне на финансови корекции по отношение на разходи, финансирани от Съюза в рамките на споделено управление, в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки. Текстът на разпоредбата сочи, че установените насоки за определяне на финансови корекции следва да осигурят ръководството на съответните служби на Комисията относно принципите, критериите и процентите, които следва да се прилагат във връзка с финансовите корекции, направени от Комисията по отношение на разходите, финансирани от Съюза в рамките на споделеното управление, в случай на неспазване на приложимите правилата за възлагане на обществените поръчки. В този смисъл насочеността на акта е към Комисията, а последната няма отношение към определянето на финансови корекции на национално ниво за нарушения, извършени от конкретните бенефициери. Тя е компетентна да контролира спазването на правилата при възлагането от държавите членки. Изрично в точка 2 от преамбюла на

Решението на Комисията от 14.05.2019 г. е конкретизирано, че корекциите се налагат на държавите членки, като не е въведен друг евентуален адресат. Държавите членки са отговорни на първо ниво за разследването на нередностите и за прилагането на необходимите финансови корекции, а на компетентните им органи се препоръчва да прилагат същите критерии и ставките на финансова корекция, определени в Насоките („Препоръчва се компетентните органи в държавите членки да прилагат същите критерии и ставки при коригирането на открити от тях нередности, освен в случаите, когато те прилагат по-строги стандарти“). Във всички случаи дадената препоръка изисква приемането на допълнителен акт на национално ниво, който, в съответствие с описаните в Приложението насоки от Решението от 14.05.2019г. и пресъздавайки или надграждайки ги, да регулира правоотношенията, свързани с определянето на финансови корекции в тежест на бенефициерите. В този смисъл отделните категории нарушения, методите, критериите и съответните размери на финансовите корекции следва да са посочени в разпоредбите на националното право.

Настоящото решение за определяне на финансова корекция не посочва нормативен акт от националното законодателство, което препятства извършването на съдебен контрол върху неговата материална законосъобразност. Липсата на валидно правно основание за налагане на финансова корекция засяга правото на защита на нейния адресат и обосновава незаконосъобразност на акта. Съдът не може да извежда волята на издателя на акта вместо него, нито да предполага на какво основание същият се е произнесъл или по какви съображения е постановил акт с определено съдържание.

Воден от горното, Административен съд София- град, 10 състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение за определяне на финансова корекция № ЛС-04-76/13.03.2024г. на ръководителя на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му на страните пред Върховен административен съд.