

# РЕШЕНИЕ

№ 4844

гр. София, 11.09.2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 51 състав,**  
в публично заседание на 28.07.2020 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Анета Юргакиева**

при участието на секретаря Виктория Вълчанова, като разгледа дело номер **7601** по описа за **2019** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на С. университет „Св. К. О.“, представляван от Ректора проф.д.н.А. Г., подадена чрез пълномощник адв. З. О., срещу решение № 80811-463/14.06.2019г., издадено от ръководителя на Управляващия орган (УО) на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ (ОП НОИР), в частта, с която се отказва да бъдат верифицирани разходи в размер на 29 488.03 лева по проект № BG05M2OP001-1.001-0004 „Университети за наука, информатика и технологии в е-обществото“.

Според изложеното в жалбата оспореното решение е незаконосъобразно поради нарушение на процесуалните правила, противоречие с материалния закон и несъответствие с целта на закона. Конкретно се сочи, като се излагат доводи, че УО неправилно е преценил представените с искането за плащане писмени доказателства, а именно – допълнителни споразумения към трудовите договори на шестте лица, посочени в т.2 от оспореното решение. Според жалбоподателя, неправилно УО е преценил и че няма основание да се верифицират разходите за командировка на посоченото в т.4 от мотивите лице. Поддържа, че административният орган е нарушил чл.6, чл.7 и чл.35 от АПК, както и чл. 60, ал.2 и 3 и чл.62 ал.3 от ЗУСЕСИФ. Оспорва се твърдението на УО, че в Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на БФП са подробно описани стъпките, които се прилагат при пропорционално отчитане на възнаграждението по основния трудов договор.

Твърди се също, че е невярно твърдението, че бенефициентът не е предоставил документ, носещ информация за точния характер на основната заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер на лицата от екипа за управление и организация на проекта, назначени с трудов договор по чл.119 от КТ. Иска се отмяна на решението в оспорената част и присъждане на сторените по делото разноси. В съдебното заседание жалбоподателят, чрез адв. О., поддържа жалбата и моли тя да бъде уважена. Допълнителни доводи излага в писмени бележки.

Ответникът - ръководителят на УО на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, чрез държавен експерт Б., оспорва жалбата и моли тя да бъде отхвърлена като неоснователна. Подробни съображения излага в писмени бележки. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София – град, след като прецени събраните по делото доказателства, установи от фактическа страна следното:

Софийският университет „Св. К. О.“ е бенефициент по проект №: BG05M2OP001-1.001-0004 „Университети за Наука, Информатика и Технологии в е-обществото“, финансиран по ОП НОИР.

На 30.11.2018г. жалбоподателят е предявил пакет отчетни документи с искане за плащане, регистрирано под № 3 в ИСУН, за сумата от 99 027,83лв.

С процесното решение № 80811-463/14.06.2019г., ръководителят на УО на ОП НОИР е отказал да верифицира сумата в размер на 57 065, 83лв. по съображения, изложени в 5 точки по групи бюджетен ред. Жалбоподателят оспорва решението в частта, с която е отказано верифициране на сумите, описани в т.2, 3 и 4 от мотивите на административния акт.

С писмо от 20.02.2019г. ръководителят на УО е указал на бенефициента, че е необходимо да бъдат представени в 14 –дневен срок допълнителни документи и разяснения във връзка с подаденото искане за плащане, като го е предупредил, че в противен случай, ако исканите документи не бъдат представени, искането може да бъде отхвърлено.

С Решение № 80811-802/01.11.2019г., издадено по повод на предявено следващо (№4) искане за плащане ръководителят на УО е верифицирал част от спорните по делото разходи, посочени в т.3 от Решение № 80811-463/04.06.2019г., в размер на 26 075,96 лв., с оглед на което делото в тази част е прекратено.

Отказът на ръководителя на УО да верифицира спорните разходи е мотивиран със следното:

I. Точка 2 от мотивите на решението касае разходи по бюджетен ред V.13.1 „Разходи за организиране на семинари конференции, разпространение на резултатите и други, пряко свързани с проекта“, извършени във връзка с командироване в страната на шест лица за участие в първата работна среща по договор № BG05M2OP001-1.001-0004. в периода 19-22 юли 2018г. УО е приел, че командированите лица не са били назначени за работа по проекта, като сключеното допълнително споразумение по чл.119 от КТ е след датата на командироването.

В т. 3 от мотивната част на решението са посочени разходи по бюджетен ред VIII.25.1 „Разходи за възнаграждения за лица, пряко ангажирани с дейности по управлението и/или изпълнението на проекта“. Касае се за разходи за възнаграждения на лицата от екипа за организация и управление на проекта, назначени чрез допълнително споразумение по чл.119 от КТ към основния трудов договор, за периода април-септември 2018г. Според УО, в този случай се извършва пропорционално

отчитане на възнаграждението по основния трудов договор, като работата се извършва в установеното работно време, а възнаграждението за реално отработените часове по проекта се изплаща от бюджета на проекта. Административният орган се е позовал на Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на БФП, съфинансирани от ЕФРР приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ на ОП НОИР 2014-2020 г., публикувано на 08.03.2018г. на сайта на УО, както и на Условието за кандидатстване (т.27.2) и на чл.10, ал.2, т.1 от ПМС № 189 на МС от 28.07.2016г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014-2020 (ПМС № 189/2016г.). УО е посочил, че в случая липсва представен от бенефициента основен трудов договор или документ, носещ информация за точния размер на основната заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер, което възпрепятства извършването на проверка как са определени съответните часови ставки и дали размерът име коректно определен в съответствие с часовата ставка по основното възнаграждение.

Разходите, за които е отказано верифициране по т.4, са в размер на 192,29лв. по бюджетен ред VIII.25.2 „Разходи за командировка“ и касаят командироването на едно лице в страната за участие в първата работна среща по договор № BG05M2OP001-1.001-0004. Мотивът, с който административният орган е отказал да верифицира посочената сума е, че няма доказателства лицето да работи по проекта и не може да бъде установено на какво основание е взело участие в работната среща.

Освен административната преписка, по делото са приети допълнително писмени доказателства – както такива, представени от жалбоподателя, така и от ответната страна. Назначена е по искане на жалбоподателя и съдебно-счетоводна експертиза, приета по делото без оспорване от страните.

При така установеното от фактическа страна, съдът приема от правна страна следното:

Жалбата е допустима - подадена е в срок, от лице, за което актът е неблагоприятен и срещу подлежащ на съдебен контрол обжалване акт.

Съгласно разпоредбата на чл. 60, ал. 3 от ЗУСЕСИФ Управляващият орган извършва верифициране на разходите въз основа на проверка на документите, представени към искането за плащане, и на проверки на място, когато това е приложимо. Видно от посочената разпоредба, правомощието да верифицира, съответно да отказва верифициране на разходи, принадлежи на УО. Съгласно чл.6, т.1 от Устройствения правилник на Изпълнителна агенция "Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж", изпълнителният директор на агенцията е ръководител на управляващия орган на ОП "НОИР". С оглед на това съдът приема, че оспореното решение е издадено от компетентен орган.

Относно административнопроизводствените правила и формата на административните актове, с които се отказва верифициране на разходи, ЗУСЕСИФ не предвижда специални правила, поради което приложими са общите правила на АПК. По отношение на формата са спазени изискванията на чл.59 АПК – актът е в писмена форма и съдържа реквизитите по чл. 59, ал. 2 от АПК. Не се констатира съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

По отношение съответствието на акта с материалния закон съдът намира следното:

Производството по верифициране на разходи е уредено в част от Глава пета, Раздел

втори от ЗУСЕСИФ.

Видно от чл. 62, ал. 1, изр. 1 от ЗУСЕСИФ целта на верифицирането е да се потвърди допустимостта на извършените разходи и наличието на физически и финансов напредък на проекта. Според ал. 2 на чл. 62 ЗУСЕСИФ, чрез междинни и окончателни плащания се възстановяват само допустими разходи, верифицирани от управляващия орган. Разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от ЗУСУЕСИФ определя за допустими само разходите, за които са осъществени едновременно няколко условия, посочени в 7 точки. Посочените в разпоредбата изисквания следва да са изпълнени кумулативно и неизпълнението на което и да е от тях представлява самостоятелно основание Ръководителят на УО да откаже да верифицира предявените за плащане пред него разходи.

Съгласно чл.63 от ЗУСЕСИФ Управляващият орган може да изисква допълнително представяне на документи във връзка с искания за междинни и окончателни плащания, както и на разяснения от бенефициента, когато сума, включена в искането за плащане, не е дължима, когато не са предоставени заверени фактури и/или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност, или други изискуеми документи, доказващи извършване на дейностите в съответствие с условията за допустимост по раздел I, ако има съмнение за нередност, отнасяща се до съответните разходи, както и когато представените документи за физическия и финансов напредък на проекта са некоректно попълнени или не съдържат цялата задължителна информация. Съгласно чл. 64, ал.1, в случай, че бенефициент не представи в срок документ или разяснения по чл. 63 или е започната процедура по администриране на нередност, съответният разход не се верифицира, като може да бъде включен в следващо искане за плащане.

Относно разходите, описани в т. 2 от мотивната част на решението, отказът на ръководителя на УО да верифицира предявените за плащане разходи за командировка на посочените лица е обоснован и законосъобразен. Съгласно изискванията в приложеното по делото Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на БФП по приоритетна ос 1 (л.213-320 от делото), възлагането на работа по проекти по ОП НОИР на служители на бенефициента се извършва в рамките на Кодекса на труда чрез сключване на допълнително споразумение или втори трудов договор. Безспорно е, че към датата на командироването и по време на събитието, за което лицата са командировани, не е имало сключено с въпросните служители допълнително споразумение по чл.119 от КТ за работа по проекта. Такива споразумения са подписани впоследствие, на по-късен етап, като в тях е посочен срок на действие, който обхваща и периода на командироването. Това обаче не води до изменение на трудовото правоотношение със задна дата. Чл.119 КТ императивно предвижда писмена форма на споразумението за изменение на трудовото правоотношение, следователно правните последици от него, в случая изменението в правата и задълженията на страните, възникват от датата на сключване на споразумението. Споразумението не може да произведе действие за минал период, поради което въпреки договорения в него срок, прехождащ датата на съглашението, правните последици ще настъпят едва от момента на сключването му в предписаната от закона писмена форма. С оглед на това административният орган е извършил правилна преценка на доказателствата и въз основа на това обосновано е отказал да верифицира разходите за командироване на лица, които към този момент не са били наети по установения ред за работа по проекта.

Законосъобразно е отказано да бъдат верифицирани и предявените за плащане средства по т.3 от мотивната част на решението.

В чл.57-58 от ЗУСЕСИФ са посочени общите условия за допустимост на разходите: да са извършени за дейности, съответстващи на критериите за подбор на операции и от допустими бенефициенти; да попадат във включени в документите по чл. 26, ал. 1 и в одобрения проект категории разходи; да са извършени за реално доставени продукти, извършени услуги и строителни дейности; са са извършени законосъобразно съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство; да са отразени в счетоводната документация на бенефициента чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система; за тях да е налична одитна следа и да са съобразени с приложимите правила за предоставяне на държавни помощи.

Съгласно чл. 59 от с.з., конкретните национални правила и детайлните правила за допустимост на разходите за съответния програмен период се определят с нормативен акт на Министерския съвет, като за всяка процедура се определят: допустимите категории разходи и максималните размери на разходите; методът, приложим за определянето на разходите, и условията за изплащане на безвъзмездната финансова помощ и възстановимата помощ, когато за тях се прилагат формите по чл. 55, ал. 1, т. 2 – 4; при проекти, които генерират приходи – методът, по който нетните приходи се приспадат от разходите за проекта; специфичните условия, на които да отговорят разходите, за да се третират като допустими, включително условията, при които проектът се смята за осъществен извън програмния район.

Националните правила за допустимост на разходите по оперативните програми, в т.ч. за ОП НОИР, се съдържат в ПМС № 189 от 28.07.2016г. Относно специфичните условия за допустимост по конкретната процедура, УО е утвърдил Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ на ОП НОИР („Ръководството“), което е налично на интернет страницата на УО. Същото е приложено и по делото във версията, актуална към 01 март 2018г. Следва да се отбележи, че в посочената версия не са описани цитираните от ръководителя на УО стъпки, които се прилагат при пропорционално отчитане на възнаграждението по основния трудов договор. Същите се съдържат в следващата версия на документа – тази от 08.11.2018г. Тъй като обаче искането за плащане е предявено на 30.11. 2018г., приложимо е именно Ръководството във версията от 08.11.2018г. Според т.3.1 от него, отчитат се реално отработените часове за управлението на проекта; изчислява се коефициент за работа по проекта, като отработените часове по проекта се разделят на общо отработените часове за съответния месец; изчисленият коефициент за работа по проекта се умножава по размера на основната заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за съответния месец и получената сума се изплаща от бюджета на проекта.

В т.8 от ръководството са описани документите за отчитане на извършените разходи. Относно разходите за възнаграждения на персонал, назначен за управление на проекта или изпълнение на дейности по проекта, са посочени следните документи за финансово отчитане: трудови договори или заповеди по Закона за държавния служител; справка за подадените уведомления по чл. 62, ал.5 от КТ; длъжностна характеристика; попълнен отчетен доклад; разчетно-платежни ведомости за изплатени суми за възнаграждения, включващи и начислените осигурителни и

здравноосигурителни вноски за сметка на осигурителя (подписани и подпечатани от ръководителя и счетоводителя на проекта); фиш за заплата с ясно обособено разграничение на възнаграждението по конкретния проект за служителите, за които е предвидено да работят в рамките на установеното работно време и др.

Видно от чл.5 на сключения административен договор за предоставяне на БФП, бенефициентът се е задължил да спазва Ръководството за изпълнение на административните договори приоритетна ос 1 на ОП НОИР.

Страните не спорят, че възнагражденията на лицата от екипа за управление и организация по проекта следва да се изчисляват пропорционално на възнаграждението по основния договор, според реално отработените часове в рамките на установеното работно време. Следователно, за да се прецени допустимостта на направените и предявени за плащане разходи за такива възнаграждения несъмнено е необходимо верифициращият орган да разполага с данни за размера на възнагражденията на лицата по техните основни договори. В случая Ръководителят на УО е изискал от бенефициента да представи документи, съдържащи информация за точния размер на основната заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер, но в отговор са представени единствено ведомости за заплати. Въз основа на тях обаче не може да се добие необходимата детайлна и точна информация за основната заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер на лицата от екипа за управление и изпълнение на проекта. Фишовете за заплати не са представени в хода на административното производство и това обстоятелство не се отрича от жалбоподателя. При това положение верифициращият орган действително е бил в невъзможност да установи как точно е формирана основата, върху която е изчислено възнаграждението на лицата по проекта, респ. да провери дали правилно са приложени стъпките, описани в Ръководството. С оглед на това Ръководителят на УО основателно е отказал да верифицира тези разходи, тъй като които не е могъл да направи за тях категоричен извод за допустимост. Разпоредбата на чл. 64, ал.1 ЗУСЕСИФ изрично предвижда, че в случай на непредставяне на документ, съответният разход не се верифицира, като може да бъде включен в следващо искане за плащане. Фишовете на членовете на екипа за управление, даващи информация за точния размер на основната заплата и допълнителните възнаграждения с постоянен характер за периода март 2018г. – септември 2018г., са представени впоследствие в рамките на друго административно производство (към финансовия отчет към ПОД № 4), приключило с Решение № 80811-802 от 01.11.2019г. С него отново е отказана верификация на част от разходите, които преди това са предявени за плащане с искане № 3 и са били предмет по т.3 и на процесното Решение № 80811-463 от 14.06.2019г. Доколкото обаче предмет на оспорване по настоящото дело е Решение № 80811-463 от 14.06.2019г.,

съдебната проверка за законосъобразност на този акт се обуславя от изложените в него фактически и правни основания. Тъй като в случая с процесното Решение № 80811-463 от 14.06.2019г. е отказана верификация на разходите по т. 3 на формално основание – поради непредставяне на документ, административният орган не е обсъждал и не е изложил мотиви относно допустимостта на разходите по същество, т.е. дали изплатените и претендирани за възстановяване възнаграждения на лицата от екипа за управление и изпълнение на проекта са изчислени съобразно националните правила за допустимост, т.е. ПМС № 189 от 28.07.2016г. и Ръководството за изпълнение на административни договори. С оглед на това и съдът не може и не следва да обсъжда по същество дали разходите са допустими съобразно общите и специфичните правила. Тоест дали в крайна сметка възнагражденията са правилно определени, съответно дали неверифицираните разходи са законосъобразно извършени, не е предмет на настоящото дело, тъй като по този въпрос административният орган не е формирал волеизявление, което да бъде обект на контрол от съда относно съответствието с материалния закон. В тази връзка е безпредметно да се обсъжда и заключението на експертизата.

Относно разходите в размер на 192,29 лв., за които е мотивиран отказ по т.4 от решението, важи изложеното по-горе. В хода на административното производство по издаването на оспореното решение жалбоподателят не е представил документи, от които да е видно, че Е. Г. П. е ангажирана да изпълнява дейности по проекта. Такива документи не са представени и след като Ръководителят на УО изрично е изискал такива. При това положение единственото законосъобразно решение за административния орган е да откаже верификация на извършените разходи за командировка на това лице. От страна на жалбоподателя е представено по делото пълномощно, с което членът на Управителния съвет на проекта – доц.д-р Ю. К. е упълномощил Е. Г. П. да участва в първата работна среща по проекта, която ще се проведе в [населено място] в периода 19-22 юли 2018г. Дали обаче този документ е достатъчен, за да се направи извод за допустимост на направения разход за командировъчни, следва да се прецени първо от верифициращия орган, в случай, че бъде предявен с ново искане за плащане.

В обобщение на гореизложеното, съдът намира, че Решение № 80811-463 от 14.06.2019г. е законосъобразно на всички основания по чл.146 от АПК, поради което жалбата срещу следва да бъде отхвърлена. С оглед изхода на спора и своевременното направеното искане, на ответника следва да се присъди юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лева.

Воден от горното и на основание чл.172, ал.2, предл. последно от Административен съд София – град, III-то отделение, 51 състав

Р Е Ш И :

ОТВЪРЛЯ жалбата на С. университет „Св. К. О.“, срещу Решение № 80811-463/14.06.2019г., издадено от ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, в частта, с която се отказва да бъдат верифицирани разходи по проект № BG05M2OP001-1.001-0004 „Университети за наука, информатика и технологии в е-обществото“.

ОСЪЖДА С. университет „Св. К. О.“ да заплати на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лв. за.

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

СЪДИЯ: