

РЕШЕНИЕ

№ 6858

гр. София, 01.12.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 34 състав,
в публично заседание на 03.11.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Георги Тафров

при участието на секретаря Мая Миланова, като разгледа дело номер **3024** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 27, ал.1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове /ЗУСЕСИФ/.

Образувано е по жалба на Министерство на регионалното развитие и благоустройството /МРРБ/, срещу Решение от 10.03.2020г., издадено от Главен директор на Главна дирекция „Оперативна програма околна среда“ в Министерство на околната среда, в качеството му на Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020. С обжалваното решение е отказано да бъдат верифицирани разходи в размер на 12118,80 лева по искане за плащане №31 от 26.02.2020г., като също с решението е приспадната сума в размер на 146 909,99 лв., явяваща се дълг по несертифицирани разходи по Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ №BG16M10P002-1.001-0001-C04 от 10.12.2016г. с бенефициент МРРБ.

В жалбата са изложени доводи за незаконосъобразност на оспорения административен акт, по съображения за постановяването му при допуснати съществени нарушения на процесуалните правила; при неспазване на императивните формални изисквания досежно неговото съдържание и за издаването му в противоречие и при неправилно приложение на материалния закон и в несъответствие с целта на закона. Жалбоподателят поддържа, че оспореното решение е необосновано от фактическа и правна страна, доколкото нито е посочено конкретно

нарушение на приложимото право на Европейския съюз или на българското законодателство, нито са изложени съответни фактически основания за определянето на отказаната за верифициране сума в размер на 12118,80 лева като недопустим разход. Сочи, че липсва каквато и да е било фактическа обосновка кои конкретно разходи и на какво основание се явяват недопустими и по какъв начин и въз основа на какви съображения е определен размера на сумата на непризнатите като допустими разходи. Твърди, че липсата на ясни, конкретни, относими и в достатъчна степен подробни мотиви не само възпрепятства адресата на акта да разбере волята на органа и да защити правата и интересите си, но и води до невъзможност за извършването на съдебна преценка относно материалната законосъобразност на оспореното решение. Оспорва се като необоснован и незаконосъобразен извода на Ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020 за наличието на недопустими по см. на чл. 57 от ЗУСЕСИФ разходи за финансово подпомагане, като основание за постановения отказ за верифициране и определения дълг в размер на 146909,99 лв. по несертифицирани разходи. По подробно изложени в жалбата и представеното по делото писмено становище съображения, е направено искане за отмяна на оспореното решение, като неправилно и незаконосъобразно в частта по т.1, т.4.1 и т.5 .

Ответникът по жалбата - Главен директор на Главна дирекция „Околна среда“ в Министерство на околна среда , в качеството му на Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020, чрез процесуалния си представител, представя в цялост административната преписка, депозира списък с разноски.

Въз основа на съвкупната преценка на представените по делото доказателства, съдът приема за установено следното от фактическа страна по административно-правния спор:

МРРБ е бенефициент по проект № BG16M10P002-1.001-0001 „Подпомагане на регионалното инвестиционно планиране на отрасъл В и К” по Договор за безвъзмездна финансова помощ № Д-34-2/10.02.2016 г., одобрен за финансиране по приоритетна ос 1 “Води“ на ОПОС, изменен с Допълнително споразумение № 1 с № Д-34-2/27.03.2018 г., Допълнително споразумение № 2 с изх. № Д-34-2/16.10.2019 г. и Допълнително споразумение № 3 с № Д-34-2/28.11.2019 г. (Договора/ът). Договорът и неговите изменения са сключени между Министерството на околната среда и водите, като Управляващ орган, от една страна, и МРРБ, като бенефициент, от друга. Съгласно Насоки за кандидатстване по процедура № BG16M10P002-1.001 „Подпомагане на регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“ (Насоки/те) бенефициентът е задължен да включи в проектното си предложение дейности по организация и управление на проекта, като „следва да представи ясно структурата за организация и управление във връзка с изпълнението на проекта. В структурата следва да бъдат разписани необходимата професионална квалификация и отговорностите на отделните членове на екипа за управление на проекта - служители на бенефициента и/или външни експерти за управлението на проекта, ако се предвиждат такива.“ В изпълнение на изискванията на Насоките Бенефициентът (МРРБ) е разписал в проектното предложение, неразделна част от Договора структура

на Екип за управление на проекта (ЕУП) като е разписал подробно необходимите квалификации и отговорности на всяка една позиция от екипа по проекта. В него изрично е посочено, че ЕУП ще бъде сформиран от вътрешни за бенефициента експерти с изключение на координатор и 4 бр. администратори, които ще бъдат избрани с процедура по Закона за обществените поръчки (ЗОП). Съгласно Насоките, ЕУП е определен със заповед № РД-02-14-174/09.03.2016 г. на заместник - министъра на регионалното развитие и благоустройството, като упълномощен представител на Бенефициента. Във заповедта са разписани и задълженията и отговорностите на всеки член на ЕУП, възложени им впоследствие съгласно разпоредбите на Постановление № 119 на Министерския съвет от 20.05.2014 г. за приемане на Национални правила за допустимост на разходите по оперативни програми, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие на Европейския съюз, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд на Европейския съюз и от Европейския фонд за морско дело и рибарство, за финансовата рамка 2014- 2020 г. (Обн., ДВ, бр. 44 от 2014 г.) и Постановление № 189 на Министерския съвет от 28.06.2017г. за приемане на Национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014-2020 г. (Обн., ДВ, бр. 61 от 2016 г.). Структурата на ЕУП, в т.ч. неговите членове, функции, изисквания към тях и т.н. са били обект на оценка от УО на ОПОС в рамките на оценяването на проектното предложение. Един от критериите за оценка на качеството му е „предвидената организационна структура за управление на проекта ясно демонстрира разделение на функциите в екипа, достатъчен административен капацитет за изпълнението на такъв вид проект и надеждни механизми за контрол“. За оценката на административния капацитет към проектното предложение е включен и въпросник заедно с длъжностни характеристики на служителите на МРРБ, повечето от които в последствие стават членове на ЕУП.

Във връзка с постъпило искане за окончателно плащане № 31/26.02.2020 г. по ДБФП № BG16M10P002-1.001-0001-C04 „Подпомагане регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“ с бенефициент Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Ръководителят на Управляващия орган (УО) на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ (ОПОС) на основание чл. 60, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 и ал. 2 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), е постановил решение от 10.03.2020г. с което от сумата на представеното искане за окончателно плащане и след представени допълнителни документи и разяснения от бенефициента, изискани по реда на чл. 63 от ЗУСЕСИФ, не е одобрил възстановяването на бенефициента на сума в размер на 138 792,28 лв., като решението е с няколко пункта и отделни мотиви по всеки едни от пунктовете. МРРБ обжалва постановеното решение в частта по т. 1, т. 4.1 и т. 5, с което:

По 1. На Министерство на регионалното развитие и благоустройството /МРРБ/ не са верифицирани средства в размер на 12 118,80 лв. от представено искане за плащане № 31 от 26.02.2020г. за 0,00 лева.

По т.4.1. От одобрената сума за плащане по искането в размер на 0,00 лв. се приспада сума в размер на 146 909, 99 лв., явяваща се дълг по несертифицирани разходи,

представени от бенефициента МРРБ по:

- искане за междинно плащане № 5/01.09.2016 г., включени в ДСДДР 3/1/10.09.2016 г.;
- искане за междинно плащане № 7/01.11.2016 г., включени в ДСДДР 3/3/14.12.2016 г.;
- искане за междинно плащане № 10/02.02.2017 г., включени в ДСДДР 3/5/13.04.2017 г.;
- искане за междинно плащане № 15/02.02.2017 г., включени в ДСДДР 4/4/05.12.2017г.

и по т.5 На МРРБ се вменява задължението да възстанови суми в размер на 146 909,99 лв., представляваща дълг по несертифицирани разходи.

По делото са представени и приети като доказателства документите, съдържащи се административната преписка по издаване на оспореното Решение от 10.03.2020г. на Ръководителя на УО на ОС 2014 – 2020, вкл. Административен договор BG16M10P002-1.001-0001 „Подпомагане на регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК” по Договор за безвъзмездна финансова помощ № Д-34-2/10.02.2016г., одобрен за финансиране по приоритетна ос 1 “Води“ на ОПОС, ведно с приложенията към договора и общите условия към него; Справки от ИСУН 2020 за представени отчети; за отчетени договори и разходи по финален отчет и др.

Съдът, като обсъди събраните по делото доказателства във връзка с направените в жалбата оплаквания, доводите и становищата на страните и като извърши цялостна проверка на законосъобразността на оспорения административен акт на основание чл. 168, ал.1 във връзка с чл.146 от АПК, намира за установено следното:

Оспорването, като направено от легитимирано лице с правен интерес - адресат на Решение 10.03.2020г. на Ръководителя на УО на ОПОС, в законово регламентирания срок по чл. 149, ал. 1 от АПК и против административен акт, подлежащ на съдебно обжалване и контрол за законосъобразност, е процесуално допустимо.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

В разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от ЗУСЕСИФ е регламентирано, че органи за управление и контрол на средствата от ЕСИФ са управляващите органи, сертифициращите органи и одитните органи, като съгласно ал.5 на чл.9 от ЗУСЕСИФ ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице. Функциите на Управляващ орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020, са предоставени на Главна дирекция „ОПОС“ в Министерство на околната среда.С оглед на изложеното съдът приема, че оспореното решение е

постановено от материално компетентен административен орган – подписано и издадено е от оправомощения да изпълнява функциите на Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма "ОПОС" 2014-2020г. и Главен директор на ГД „ОПОС“.

Обжалваният акт обаче е постановен при неспазване на нормативно установените изисквания за неговото съдържание. По своята правна същност верификацията по чл.62 от ЗУСЕСИФ представлява проверка на допустимостта на разходите, направени в изпълнение на административния договор за предоставяне на БФП. Предвид публичния характер на правоотношението и прякото и непосредствено засягане на бенефициента, направил искането за плащане по проекта, за отказа за верификация на заявените суми намират приложение общите разпоредби на [АПК](#). Решението по т. 1: Отказът е структуриран в три точки, които представляват отделни откази за верификация на сумите от БФП за възнаграждение за екипа за управление на проекта (бюджетен ред IX.36.1 към Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“), осигуровки за сметка на работодател (бюджетен ред IX.36.2 към Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“) по ведомост за м. ноември и м. декември от 17.12.2019 г., командировки (пътни, дневни и квартирни общо), (бюджетен ред IX.36.3 към Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“). В решението е посочено „в тази връзка за недопустим за финансиране се счита размерът на разходите за възнаграждения одобрени за възстановяване на бенефициента средствата за всички членове на ЕУП, с изключение на лицата, заемащи позициите „лице по нередности“, „служител, отговорен за информация и комуникация“, „финансист“, „служител, отговорен за мониторинга на проекта“ и „служител, отговорен за съхранението на архива по проекта“, поради наличие на припокриване между възложените им допълнителни задължения във връзка с участието в ЕУП, общо допустимите разходи по проекта, в съответствие с изискването на чл.7 от ПМС № 189 от 2016г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове за програмен период 2014 – 2020г.“Изложеното не представлява мотивиране на фактически обстоятелства, обосноваващи недопустимост на разходи в хипотезата на чл.57, ал.1, т.2 и т.4 от ЗУСЕСИФ и не удовлетворява изискванията на закона за мотивировка на акта като единство от фактически и правни основания, даващи възможност на адресата да разбере волята на органа и да защити правата и интересите си, ако счита че са нарушени. На първо място следва да се отбележи, че липсва основание за отказ от верификация, касаещо взаимоотношенията между УО на ОПОС и МРРБ, както и мотиви по точка 1 от Решението. Също така липсва и индивидуално аргументиране за всеки един от служителите по отношение на твърдяното припокриване. Следва да се вземе предвид, че всички позиции, за които е налице отказ, са с различни функции и различни длъжностни характеристики и приравняването им, без да бъде разгледан всеки случай индивидуално и без административния орган да изложи подробни аргументи за всеки по отделно, води до опорочаване на издадения административен акт. Липсват мотиви и относно установеното от УО на ОПОС припокриване - в какво се състои то, как е установено, за кои дейности и служители конкретно и какви са неговите индивидуални параметри и съществени признаци. Цитирането на констатациите на сертифициращия орган и ангажиментите, който УО по ОПОС поема във връзка с тези констатации не могат да съставляват мотиви на оспорения акт. Липсват конкретно изложени обстоятелства относно решението част от разходите да не бъдат верифицирани. Ръководителят на УО на ОПОС е бил длъжен да даде

мотивирано заключение по установените от него обстоятелства, по събраните доказателства и по избраната от него правна квалификация на установената недопустимост на разход. В тежест на административния орган е да докаже, че разходите са в нарушение на чл. 57, ал. 1, т. 4 от ЗУСЕСИФ, а именно, че не са извършени съгласно приложимото право на ЕС и българското законодателство. Доклада на Сертифициращия орган не може да се приеме за такъв акт, тъй като от една страна проверката на Сертифициращия орган е насочена към УО на ОПОС и дадените препоръки към последния не могат автоматично да се „пренесат“ в акта за отказ от верификация на суми при междинно плащане. Изложеното води до извода, че при издаване на оспореното решение административният орган не е изпълнил задължението си да установи и обсъди всички релевантни обстоятелства, а се е ограничил до бланкетно становище относно сумата, която не следва да бъде верифицирана. В този смисъл за обосноваване недопустимостта на разходите за възнаграждения като неизпълняващи изискването на чл.57, ал.1, т.2 от ЗУСЕСИФ Ръководителя на УО допустими разходи по проекта и какъв е техния общ размер и съответно какъв е размера на направените разходи за възнаграждения и тяхното съотнасяне към общо допустимите разходи по проекта. УО на ОПОС е посочил части от доклада на Сертифициращия орган, който от своя страна е извършил проверка на УО. Цитираните извадки имат конкретно отношение към МРРБ като бенефициент и членовете на ЕУП. Не са представени доказателства че на МРРБ, в качеството на бенефициент, да е предоставен екземпляр от доклада на Сертифициращия орган, който УО на ОПОС посочва като основание в отказа, както и за ангажиментите, които УО на ОПОС е поело във връзка с посочения доклад, доколкото същите също имат отношение към МРРБ и бъдещото верифициране на междинни плащания. Обжалванията АА очевидно не изпълнява законовото изискване по чл.59, ал.2, т.4 от АПК за мотивираност на акта от фактическа страна от гл. наличието на недопустим в хипотезата чл.57, ал.1, т.2 от ЗУСЕСИФ разход и неговия размер, за който се следва постановяването на отказ да бъде верифициран. Разпоредбата на чл.57, ал.1, т.4 от ЗУСЕСИФ /второто посочено от решаващия орган правно основание за определянето на отказаната за верифициране сума като недопустим разход/, регламентира, че условие за допустимост на разходите е същите да са извършени законосъобразно съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство. Съдебната теория и практика константно приемат, че неизлагането на мотиви в административния акт е винаги съществен порок и абсолютно основание за неговата отмяна, защото лишава страната от ефективна защита, като препятства съдебния контрол за материална законосъобразност на акта. Действително, съгласно разрешението, дадено с ТР №16 от 31.03.1975г. на ОСГК, няма пречка мотивите да се съдържат в отделен документ, предхождащ постановяването на акта, както и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед на предстоящото издаване на административния акт или да са изложени допълнително, когато с това се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивиране. В случая обаче мотивите за издаването на Решение от 10.03.2020г. на Ръководител на УО на Оперативна програма „ОС“ 2014 – 2020 и за постановения отказ да бъдат верифицирани разходи в размер на 12118,80 лева по Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG16M10P002-1.001-0001 с бенефициент МРРБ, не могат да бъдат изведени от съдържащите се в приложената административна преписка документи поради което жалбата по т.1 от решението е основателна.

2. По отношение на т. 4.1 и т. 5:

Решението по т. 4.1 е постановено в противоречие със закона и при липса на мотиви. Всички цитирани искания за които се твърди, че се явяват дълг в размер на 146 909,99 лв. по несертифицирани разходи са верифицирани с решения на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020г.“ и съответно са възстановени на Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Искане за междинно плащане № 5 на стойност 37 291,18 лв. е одобрено с Решение от 09.09.2016 г. на ръководителя на УО на ОПОС и сумата е заплатена на 10.09.2016г./л.18/Искане за междинно плащане № 7 на стойност 8 254,10 лв. е одобрено с Решение от 14.11.2016г. на ръководителя на УО на ОПОС и сумата е заплатена на 10.09.2016г./л.19/Искане за междинно плащане № 10 на стойност 40 131,44 лв. е одобрено с Решение от 21.02.2017г./л.20/ на ръководителя на УО на ОПОС и сумата е заплатена на 23.02.2017г.Искане за междинно плащане № 15 на стойност 103 159,59 лв. е одобрено с Решение от 08.11.2017г./л.21/на ръководителя на УО на ОПОС и сумата е заплатена на 10.11.2017г.В обжалвания административен акт административният орган твърди, че посочените суми представляват дълг по несертифицирани разходи, без да бъде изяснено какво се има предвид.Видно от представените доказателства административният орган е издал решения, а които е верифицирал всички посочени в т. 4.1 искания за плащане, като се е произнесъл с административни актове, които към настоящия момент са влезли в сила.По т. 4.1 липсват изцяло мотиви, които да подкрепят твърденията на административния орган, като посоченото от него е изцяло неотнормено към твърдението за приспадане на сума, явяваща се дълг по несертифицирани разходи.В случая не са изпълнени изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК и на ТР № 16/1975 год. на ОСГК на ВС. Еднопосочна е съдебната практика, че мотивирането на волеизявлението е правна гаранция на упражняване на правото на защита при проверка законосъобразността на административния акт.По отношение на решението в частта по т. 5 относно вменяване на МРРБ на задължението да възстанови суми в размер на 146 909,99 лв., представляваща дълг по несертифицирани разходи, издателят на административния акт не е посочил никакви мотиви.Като се вземе предвид гореизложеното по горе и липсата на всякакви аргументи, посочени от административния орган т. 5 от решението,е същото и в тази си част е незаконосъобразно и необосновано.

Допуснатото нарушение на императивното изискване по чл. 59, ал.2, т.4 от АПК за посочване на фактическа обосновка за възприетото административно решение въз основа на извършена от компетентния орган мотивирана преценка на релевантните факти и обстоятелства и тяхната правна квалификация , представлява съществен порок във формата на административния акт и абсолютно основание за неговата отмяна, по аргумент от разпоредбата на чл.146, т.2 от АПК в обжалваните части.

С оглед на гореизложеното оспореното Решение от 10.03.2020г. на Ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020, по т.1 т.4.1 и т.5,следва да бъде отменено като незаконосъобразно.Тъй като административното производство е започнало по инициатива на МРРБ и на основание чл.173, ал.2 от АПК,преписката следва да бъде върната на административния орган за ново и мотивирано произнасяне по постъпилото в Министерството на околната среда искане за плащане от МРРБ, с посочване на фактическите и правните основания при издаването на акта.

Предвид изхода на делото искането на жалбоподателя за присъждане на направените разноси следва да бъде уважено, като на основание чл.143, ал.1 от АПК, в тежест на Министерство на околната среда следва да бъде възложено заплащането на сумата от 200 лева,представляваща юрисконсулско възнаграждение.

Водим от горните мотиви и на основание чл.172, ал.2, предложение второ и чл.173, ал.2 от АПК, АССГ,

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ по жалба на МРРБ Решение от 10.03.2020г. на Главен директор на Главна дирекция „ОС“ в Министерство на околната среда по т.1 т.4.1 и т.5,в качеството му на Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „ОС“ 2014 - 2020.

ВРЪЩА преписката на Главен директор на Главна дирекция „ОС“ в Министерство на околната среда, в качеството му на Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 - 2020, за ново и мотивирано произнасяне по искане за плащане №31/ 26.02.2020г. на МРРБ по Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ №BG16M10P002-1.001-0001-C04,съобразно дадените указания по тълкуването и прилагането на закона.

ОСЪЖДА Министерство на околната среда,гр. С.,да заплати на да заплати на МРРБ,представявано от Министъра на регионалното развитие и благоустройство сумата 200лв., представляваща направените от жалбоподателя разноси по делото.

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

СЪДИЯ: