

# РЕШЕНИЕ

№ 6709

гр. София, 15.11.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 1 състав, в**  
публично заседание на 15.10.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Радостин Радков**

при участието на секретаря Галя Илиева, като разгледа дело номер **6521** по описа за **2021** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 - 178 от Административно-процесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 64, ал. 4, във вр. с чл. 27 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ).

Производството е образувано по жалба на Министерство на регионалното развитие и благоустройството /МРРБ/, представлявано от Министъра на регионалното развитие и благоустройство, срещу Решение от 03.06.2021 г. на Ръководител на УО на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ при Министерство на околната среда и водите /МОСВ/, с което е отказана верификация в размер на 12951.17 лева, по искане за междинно плащане № 30/09.12.2019 г. Навежда доводи за противоречие на процесното решение с материалноправните разпоредби, в несъответствие с целта на закона, неоснователно, недоказано и немотивирано. Моли решението да бъде отменено. Претендира присъждане на разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 300 лв., както и сторените разноски за държавна такса. В съдебно заседание не се представлява.

Ответникът - Ръководител на УО на ОПОС 2014-2020 г. при МОСВ, не се представлява. В писмен отговор от 30.08.2021 г., взема становище за неоснователност на жалбата.

Съдът, като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира следното от фактическа страна:

По повод подадено искане за междинно плащане № 30 /09.12.2019 г. на стойност

1516670,71 лв. по ДБФП № ВГ16М10Р002-1.001 -0001-С05 „Подпомагане регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“ с бенефициент МРРБ, с Решение от 20.12.2019 г. на Р. на ОПОС в частта му по т. 1.1, е отказана верификация в размер на 16302.42 лв. по искане за междинно плащане № 30 /09.12.2019 г. С решение № 2520/14.05.2020 г. по АД № 579/2020 г. на АССГ, оставено в сила с решение № 2322/19.02.2021 г. по АД № 7910/2020 г. на ВАС, е отменено Решение от 20.12.2019 г. на Р. на ОПОС в частта му по т. 1.1, с която е отказана верификация в размер на 16302.42 лв., като преписката е върната на административния орган със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

С решение на Р. на ОПОС от 03.06.2021 г., издадено на осн. чл. 60, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 и ал. 2 от ЗУСЕСИФ, по подадено искане за междинно плащане № 30 /09.12.2019 г. на стойност 1516670,71 лв. по ДБФП № ВГ16М10Р002-1.001 -0001-С05 „Подпомагане регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“ с бенефициент МРРБ, на основание чл. 57, ал. 1, т. 2, във вр. с чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, не се верифицира сума в размер на 12951.17 лв. финансиране от БФП от поисканите за верифициране разходи в размер на 21228.89 лв. за възнаграждения и осигуровки за екипа за управление на проекта по Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“ от бюджетен ред IX.36.1 Възнаграждения за екипа за управление на проекта – брутни суми (Дейност № 5) и осигуровки за сметка на работодателя по Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“ от бюджетен ред ЙЧ.36.2 Осигуровки за сметка на работодателя (към Дейност № 5) по ведомости за м. Септември от 24.10.2019 г. и м. Октомври от 26.11.2019 г. за всички членове на екипа по проекта, с изключение на лицата, заемащи позициите: „лице по нередности“, „служител, отговорен за информация и комуникация“, „финансист“, „служител, отговорен за мониторинга по проекта“, „служител, отговорен за съхранението на архива по проекта“, „технически отговорник за РПИП К.“, „служител, отговорен за финансово-счетоводните аспекти по актуализация на стойността на публичните ВиК активи“, „служител, отговорен за правно-техническите аспекти по актуализация на стойността на публичните ВиК активи”.

Сочи се в решението, че тези разходи за възнаграждения и осигуровки за сметка на работодателя за екипа за управление на проекта по Дейност № 5, не попадат във включените в Насоките за кандидатстване по процедура № ВГ16М10П002-1.001 „Подпомагане регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“, утвърдени на 31.07.2015 г. от Министъра на ОСВ, и в одобрения проект № ВГ16М10П002-1.001-0001-С05 „Подпомагане регионалното инвестиционно планиране на отрасъл ВиК“ на МОСВ категории разходи.

В решението е посочено, че на основание чл. 57 ал. 1 т. 4 от ЗУСЕСИФ, във вр. с чл. 19 ал. 2, ал. 4, т. 1, б. “б-в-г“ от Наредба № Н-3/22.05.2018 г. за определяне на правилата за плащания, за верификация и сертификация на разходите, за възстановяване и отписване на неправомерни разходи и за осчетоводяване, както и сроковете и правилата за приключване на счетоводната година по оперативните програми и програмите за европейско териториално сътрудничество, във вр. с чл. 10, ал. 2, т. 2 от ПМС 189/28.07.2016 г., поради наличие в конкретния случай на припокриване по отношение на членовете на ЕУП между възложените на експертите допълнителни задължения във връзка с участието в екипа за управление на проекта и вменените чрез длъжностните им характеристики на дирекция „В и К“ в МРРБ задължения, разходът не отговаря на цитираните изисквания.

С жалба с вх. № Ж-119/21.06.2021 г., МРРБ е оспорило пред АССГ решение на Р. на ОПОС от 03.06.2021 г., като жалбата е входирана чрез административния орган.

При така установената фактическа обстановка, съдът намира от правна страна следното:

По допустимостта на жалбата, същата е в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от легитимирано лице по чл. 147, ал. 1 от АПК, срещу подлежащ на оспорване административен акт, поради което е процесуално ДОПУСТИМА. Актът е издаден от компетентен административен орган в предвидената писмена форма.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА по следните правни съображения:

Съдът намира, че процесният отказ да се верифицират поисканите разходи за възнаграждения за екипа за управление на проекта по Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“ от бюджетен ред IX36.1 Възнаграждения за екипа за управление на проекта - брутни суми (към Дейност №5) и осигуровки за сметка на работодател по Дейност № 5 „Организация, управление и публичност на проекта“ от бюджетен ред ЙЧ.36.2 Осигуровки за сметка на работодател (към Дейност №5) по ведомости за м. Септември от 24.10.2019 г. и м. Октомври от 26.11.2019 г. за всички членове на екипа по проекта, с изключение на лицата, заемащи позициите „лице по нередности“, „служител, отговорен за информация и комуникация“, „финансист“, „служител, отговорен за мониторинга по проекта“, „служител, отговорен за съхранението на архива по проекта“, „технически отговорник за РПИП К.“, „служител, отговорен за финансово-счетоводните аспекти по актуализация на стойността на публичните ВиК активи“, „служител, отговорен за правно-техническите аспекти по актуализация на стойността на публичните ВиК активи“, е незаконосъобразен. При отказа, административният орган от правна страна се е позовал на разпоредбите на чл. 57, ал. 1, т. 4 от ЗУСЕСИФ във вр. с чл. 10, ал. 2, т. 2 ПМС№ 189/2016 г.

Съобразно разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, Разходите се считат за допустими, ако са налице едновременно следните условия: 1. разходите са за дейности, съответстващи на критериите за подбор на операции и се извършват от допустими бенефициенти съгласно съответната програма по чл. 3, ал. 2; 2. разходите попадат във включени в документите по чл. 26, ал. 1 и в одобрения проект категории разходи; 3. разходите са за реално доставени продукти, извършени услуги и строителни дейности; 4. разходите са извършени законосъобразно съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство; 5. разходите са отразени в счетоводната документация на бенефициента чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система; 6. за направените разходи е налична одитна следа съгласно минималните изисквания на чл. 25 от Делегиран регламент (ЕС) № 480/2014 на Комисията от 3 март 2014 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за 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 и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ОВ, L 138/5 от 13 май 2014 г.) и са спазени изискванията за съхраняване на документите съгласно чл. 140 от Регламент (ЕС) № 1303/2013; 7. разходите са

съобразени с приложимите правила за предоставяне на държавни помощи. Т.е. нормата на ал. 1, т. 4, която е посочена в решението гласи, че за да се считат за допустими, разходите следва да са били извършени законосъобразно, съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство. Съобразно другата посочена в решението разпоредба на чл. 10, ал. 2, т. 2 от ПМС№ 189/2016 г., когато безвъзмездна финансова помощ и възстановима помощ се предоставят под формата по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗУСЕСИФ, дейностите по изпълнение и/или управление се възлагат, както следва: дейности, изпълнявани извън установеното работно време и длъжностна характеристика на служителите, се възлагат при следните условия: а) със заповед на органа по назначаване, съответно на работодателя, на служителите по служебно правоотношение, съответно трудово правоотношение, в държавната администрация, с негово съгласие и срещу възнаграждение са възложени допълнителни задължения във връзка с управлението и/или изпълнението на проект, или б) със служителите по трудово правоотношение е сключен трудов договор по реда на чл. 110 от Кодекса на труда във връзка с управлението и/или изпълнението на проект. Или иначе казано, дейностите по управление на проект могат да се възлагат на служител при наличието на следните предпоставки: дейностите да се изпълняват извън установеното работно време и извън длъжностната характеристика на служителите, като тези дейности се възлагат със заповед на органа по назначаването и срещу възнаграждение. В т. 3 от цитираната разпоредба на чл. 10, ал. 2 е посочено, че извън случаите по т. 1 и 2 за дейности по проекта с лицето е сключен договор съгласно правилата на чл. 49, ал. 2 ЗУСЕСИФ.

В процесния случай, административният орган е посочил по отношение на лицата, за които се прави отказ за верификация на сумите, че е налице припокриване между възложените допълнителни задължения на служителите, във връзка с участието в екипа на управление на проекта, и вменените чрез длъжностните им характеристики и функционални характеристики, като е направил извадка от всяка една длъжностна характеристика и извадка от заповед № РД-02-14-606/12.06.2018 г. на зам. министъра на МРРБ. В представената административна преписка от органа и приета като доказателство по делото, се съдържат длъжностните характеристики на членовете на ЕУП, ведно със заповедите на зам. министъра на МРРБ като упълномощен представител на бенефициера за възлагане на допълнителни задължения във връзка с участието, за прекратяване на допълнителни задължения, за упълномощаване на лица за орган по назначението. Но отново липсва в мотивите на административния орган обсъждане на цитираните длъжностни характеристики, от кои дати са били същите в сила, като същевременно е налице и липса на изложена конкретна аргументация за всеки един от тези служители, тъй като безспорно се касае за позиции с различни функции и различни длъжностни характеристики. Липсва какъвто и да било анализ на параметри и задължения. Дори при някои от посочените лица е видно, че не е налице никакво припокриване (напр. Технически отговорник за РПИП – Шумен – ин. М. Л., главен експерт, дирекция „ВиК). Простото и бланкетно посочване на извадки от длъжностните характеристики и заповедта, не е недостатъчно, за да може да се направи обоснован извод за наличието на нарушение на императивните разпоредби на чл. 57 ал. 1 т. 4 от ЗУСЕСИФ и чл. 10, ал. 2, т. 2 ПМС№189/2016 г. От жалбоподателя са представени актуални длъжностни характеристики касаещи периода, за който е отказана верификация. Същите не кореспондират с описаните в решението длъжностни задължения.

В преписката е представен доклад № 4/4/05.12.2017 г. на Сертифициращия орган, който от своя страна е извършил проверка на УО, която касае друг период. Но тук отново липсват данни по делото, жалбоподателят, в качеството на бенефициент по ОПОС, да е уведомяван за констатациите на Сертифициращия орган, 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. Предвид липсата на информираност относно съдържанието на доклада от проверката на Сертифициращия орган и поетите ангажименти от страна на УО на ОПОС, МРРБ от своя страна не е било в състояние и е лишено от възможността да предприеме корекционни или допълващи мерки, нито е могло да възрази или да се аргументира в защита на направените констатации. До този момент от МРРБ не е било изисквано предоставяне на допълнителни разяснения относно състава, функциите на членовете на ЕУП, както и на отчетените от тях дейности по проекта. В разпоредбата на чл. 64, ал. 1 от ЗУСЕСИФ е посочено обаче, че 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. С оглед на изложеното основателен се явява довода на жалбоподателя за нарушена процедура в посочената хипотеза, доколкото от последния не са искани обяснения и допълнителни доказателства във връзка, с несъответствие на разхода с европейското и националното право. Установява се, че органът е допуснал нарушение на разпоредбите на чл. 6, чл. 7, ал. 1 и чл. 35 от АПК, доколкото считайки, че представените документи са недостатъчни, не е изискал представянето на такива и/или не е дал указания за даване на допълнителни разяснения. Регламентацията в Общите условия предвижда еднократна възможност за даване на указания за отстраняване на несъответствия по искането за плащане. В процесния случай не се установява да е указвано и да са представяни по-новите длъжностните характеристики.

Изброените пороци при издаването на административния акт, не само лишават съда от възможността да извърши преценка за законосъобразността на оспореното решение, но и адресатът на административния акт да може да организира адекватно защитата си. Разпоредбата на чл. 57, ал. 1, т. 2 от ЗУСЕСИФ, във вр. с чл. 10, ал. 2, т. 2 от ПМС №189/2016 г., би могла да бъде правно основание за отказ от верифициране на разход, но за да е законосъобразен отказът, трябва да е обоснован с конкретни фактически и правни установявания, а не само с декларативна констатация на факти. Органът е бил длъжен да посочи за кои дейности и служители конкретно е налице припокриване, като аргументира за всеки един поотделно защо счита, че е налице такова припокриване. Още повече, че структурата на ЕУП е регламентирана подробно в одобрения проект в дейност 5 "Организация, управление и публичност на проекта", с необходимите квалификации и отговорности на всяка една от позициите и е била обект на оценка от УО на ОПОС в рамките на оценяване на проекта. Тук следва да се отбележи, че експертите, включени в екипа по проекта, следва да имат и необходимите компетенции и опит в съответната област. Един от критериите при това оценяване е "предвидената организационна структура за управление на проекта ясно демонстрира разделение на функциите в екипа, достатъчен административен капацитет за изпълнение.". Изискването за мотивиране на акта означава той да съдържа конкретни съображения - фактически и правни. Освен конкретни, тези съображения трябва да бъдат и напълно относими към материалното право. Мотивите

са задължителен реквизит на административния акт и съставляват изложение на направените от административния орган разсъждения по фактите и обстоятелствата от значение за случая. Неизпълнението на изискването на чл. 59, ал. 1, т. 4 АПК винаги е основание за отмяна на акта, доколкото без наличието им не е възможна проверка за съществуването на фактите, послужили като основание за издаване на акта, а оттук и на законосъобразността му. В действителност, както се позовават страните в процесния случай, съгласно ТР №16/31.03.1975 г. на ОСГК на ВС и ТР № 4/2004 г. на ОС на ВАС, не е задължително мотивите към административния акт да съвпадат с неговото издаване, а същите могат да предхождат издаването, както и да се съдържат в друг документ, съставен с оглед на предстоящото издаване на акта, както и да са изложени допълнително, когато с това се постигат целите, които законодателят е преследвал с изискването за мотивираност на административния акт. В процесния случай обаче липсват не само мотиви в оспорения административен акт, но такива не се съдържат в документите по административната преписка.

Ето защо, предвид изложеното, решението е постановено при липсващи мотиви, фактически установявания и правни основания. Съдът не следва да допълва мотивите на административния акт, а единствено да извърши проверка за съответствието му с действителните факти и обстоятелства по случая и съответствието им с приложимите разпоредби. Твърденията на жалбоподателя за липсата на мотиви относно установеното от УО на ОПОС припокриване на дейностите, с аргументация в какво се състои, как е установено, за кои дейности и служители конкретно и какви са неговите индивидуални параметри и съществени признаци във всеки конкретен случай, следва да се приемат за основателни и изцяло се споделят. Бланкетното цитиране на пасажи от длъжностните характеристики и такива от заповедта, без излагане на аргументи, не съставляват мотиви на оспорения акт. Решението е постановено в нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, поради липса на фактическите и правни основания за издаването му.

Ето защо, с оглед изложените правни съображения, оспореното Решение от 03.06.2021 г. на Ръководител на УО на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ при Министерство на околната среда и водите, с което е отказана верификация в размер на 12951.17 лева, по искане за междинно плащане № 30/09.12.2019 г., се явява незаконосъобразно, постановено в противоречие с процесуалния и материалния закон и като такова следва да бъде отменено, а жалбата срещу него да бъде уважена.

Съдът намира за основателно направеното искане от страна на процесуалния представител на жалбоподателя за заплащане на юрисконсултско възнаграждение в размер на 300 лева, на осн. чл. 25, ал. 1 от Наредбата за заплащането на правната помощ. Съобразно тази норма, за защита по дела с определен материален интерес възнаграждението е от 100 до 360 лв. На жалбоподателя следва да се присъдят и разноските за

заплатената държавна такса в размер на 103.61 лева, или общо разноси в размер на 403.61 лева.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК, Административен съд- София град, Трето отделение, 1-ви състав

**Р Е Ш И:**

**ОТМЕНЯ** като **НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНО** по жалбата на МРРБ, Решение от 03.06.2021 г. на Ръководител на УО на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020 г.“ при Министерство на околната среда и водите, с което е отказана верификация в размер на 12951.17 лева, по искане за междинно плащане № 30/09.12.2019 г.

**ИЗПРАЩА** преписката на Ръководителя на УО на ОП “Околна среда“ за ново произнасяне по искане за междинно плащане № 30/09.12.2019 г. на Министерството на регионалното развитие и благоустройство, със задължителни указания по тълкуването и прилагането на закона.

**ОСЪЖДА** Министерството на околната среда и водите, **ДА ЗАПЛАТИ** на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, сумата 403.61 лева /четиристотин и три лв. и 61 ст./.

**Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14 дневен срок от съобщението до страните за постановяването му.**

**СЪДИЯ:**