

# РЕШЕНИЕ

№ 3657

гр. София, 08.07.2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 63 състав,**  
в публично заседание на 10.06.2020 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Димитрина Петрова**

при участието на секретаря Валентина Христова, като разгледа дело номер **2076** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 27, ал. 1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове /ЗУСЕСИФ/ вр. чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по Жалба вх.№ 6214/21.02.2020г. по описа на АССГ, на [фирма], ЕИК:[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място], „Н. Г.“ № 108, ет.7, ап. Ателие 1, представлявано от Управителя Ц. К. Б., срещу Решение № РД-16-95/04.02.2020г. на Ръководителя на Управляващия орган на оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020г./ОПИК/ и Зам. Главен директор на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката – И. И., с което по отношение на [фирма], ЕИК:[ЕИК], в качеството му на бенефициент е отказано верифициране на разходи по административен договор за предоставяне на БФП № BG16RFOR002-1.002-0290-C01, в общ размер на 14 871.99 лв., от които 13 384.79 лв. разходи по раздел 1. „Разходи за възнаграждения /вкл. здравни и осигурителни вноски за сметка на работодателя/ на квалифициран персонал, необходим за извършването на дейностите по проекта /фонд ЕФРР, режим на финансиране: de minimis, допустим/, представляващи БФП.

Жалбоподателят, излага съображения за незаконосъобразност на оспореното решение, като твърди, че актът е необоснован, постановен при липсата на ясни правни и фактически основания, налагащи отказа за верификация на разходите, като посочва, че от решението не става ясно коя точно разпоредба не е спазена от жалбоподателя, как е определен размера на недопустимите разходи, като се сочат едновременно

недопустими разходи за персонал и наложена финансова корекция, която е предмет на друго висящо съдебно производство. Иска от съда да се отмени оспореното решение. Претендира съдебно-деловодни разноски.

Ответникът – Ръководителя на управляващия орган Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020 и и.д. Главен директор на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката, представя писмен отговор, в който оспорва твърденията в жалбата. В съдебно заседание, чрез процесуалния си представител – служител с юридическо образование П. Н.-А., моли жалбата да бъде отхвърлена, тъй като оспорените актове са законосъобразни. Претендира съдебно-деловодни разноски в размер на юрисконсултско възнаграждение. Представя писмени бележки.

Софийска Градска Прокуратура, редовно уведомена, не изразява становище, не изпраща представител.

Съдът, като взе предвид представените и приети по делото доказателства и становищата на страните, приема за установено следното от фактическа и правна страна:

Не е спорно по делото, а се установява и от представената административна преписка, че: [фирма], ЕИК:[ЕИК], е бенефициент по Договор за безвъзмездна финансова помощ с идентификационен № BG16RFOP002-1.002-0290-C01/31.07.2017г., по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16RFOP002-1.002 „Подкрепа за разработване на иновации от стартиращи предприятия“ по оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020г.

Въз основа на представен финален отчет по проекта, с искане за плащане за периода 07.03.2019г.-31.07.2019г., рег. № 4/30.09.2019 г., в ИСУН, от бенефициента, УО е извършил административни проверки на представените документи. В писмото е посочено, че, 1. с Решение № РД-16-2006г. на УО, по ОП ОПИК, на бенефициента е определена ФК в размер на 25 % от отчетените разходи във финалния отчет; 2. като недопустими ще се считат и разходите за възнаграждения /вкл. здравни и осигурителни вноски за сметка на работодателя/ на квалифициран персонал, които не могат да надвишават 60 % от общо допустимите разходи по проекта.

От бенефициента са изискани допълнителни документи и пояснения, на основание чл. 63 от ЗУСЕСИФ, с Писмо, рег. 26-У-36/09.01.2020 г. на Министерство на икономиката. Същите са представени в срок, с Писмо /л.60 от делото/, обективизиращо и възражение, относно констатациите по отношение недопустимостта на разходите.

По делото не са представени доказателства за извършени проверки на място, както и за предоставена възможност от страна на УО, да направи възражения и бележки, във връзка с констатациите на УО, на основание чл.63 ал.2 от ЗУСЕСИФ, поради което и съдът приема, че такива действия в хода на административното производство-не са извършвани.

Оспореното в производството Решение № РД-16-95/04.02.2020г. на Ръководителя на Управляващия орган на оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020г./ОПИК/ и Зам. Главен директор на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката – И. И., е изпратено на бенефициента с Писмо Изх. № 26-У-36/05.02.2020 г., в което се посочва, че не се верифицират разходи в размера на ФК по Решение № РД-16-2006/19.12.2019г. в размер на 14 862.50 лв. Посочено е, че за недопустими са определени и разходи в

размер на 14 871.99 лв., представляващи разходи за възнаграждения /вкл. здравни и осигурителни вноски за сметка на работодателя/ на квалифициран персонал, които не могат да надвишават 60 % от общо допустимите разходи по проекта, които реално са отчетени и верифицирани в трети междинен финансов отчет от УО, по искане за плащане № 3/12.03.2019 г. В писмото е посочено, че от общо верифицираните разходи по финалния отчет от 44 587.50 лв. и ще бъде извършено окончателно плащане в размер на 26 743.96 лв. по финалния отчет. В текста на това уведомително писмо, е посочено, че подлежи на обжалване пред АССГ. Пред настоящия съд, не е направено волеизявление за оспорване на това писмо, поради което и съдът, намира, че не е предмет на делото, а представлява уведомително писмо в хода на административното производство, в който смисъл и ще го цени като писмено доказателство.

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

Жалбата е подадена от лице с правен интерес от оспорването, срещу подлежащ на съдебен контрол акт, в законоустановения срок, поради което е допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна по следните съображения:

Със Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, обн. ДВ, бр. 101/22.12.2015 г., в сила от 25.12.2015 г., според чл. 1 ал. 1 от същия, се определя националната институционална рамка за управлението на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове /ЕСИФ/, реда за предоставяне на финансова подкрепа или безвъзмездна финансова помощ, правилата на определяне на изпълнител от бенефициент на безвъзмездна финансова помощ, правилата за верифициране и сертифициране на допустимите разходи и за извършване на плащанията и на финансовите корекции. Според чл. 1 ал. 2 ЗУСЕСИФ, 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. В раздел III от глава пета от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове са регламентирани процедурни правила за администриране на нередности и извършване на финансови корекции. В чл. 69 ал. 1 ЗУСЕСИФ е предвидено, че управляващите органи провеждат процедури по администриране на нередности по смисъла на чл. 2 т. 36 и 38 от Регламент № 1303/2013 /пълното наименование на нормативния акт е Регламент /ЕС/ № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. 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, и за отмяна на Регламент /ЕО/ № 1083/2006 на Съвета/.

Съобразно нормата на чл. 60, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, управляващите органи извършват авансови, междинни и окончателни плащания въз основа на искане на бенефициента. Разпоредбата на чл. 9, ал. 5, изр. второ и трето от ЗУСЕСИФ, предвижда, че ръководител на УО е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира УО, или определено от него лице, като правомощия на

ръководител на УО по този закон може да се упражняват и от овластено от него лице. Видно от представената по делото Заповед РД-16-5/06.01.2020 г. на Е. К.-Министър на икономиката, в съответствие с нормите на ЗУСЕСИФ и във вр. с чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията във вр. с чл. 5, ал. 1, т.13 и чл.30, ал.1, т.2 от Устройствения правилник на Министерството на икономиката, е определена по т. 1. С. К.- ГД на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност“, за лице, изпълняващо функциите на ръководител на УО. От съдържанието по т.2 на същата заповед, се установява, че издателят на оспореният акт- И. И.- Заместник Гл. Директор на ГД на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност“, може в случаите на отсъствие на С. К., да изпълнява функциите на УО. За разлика от оправомощаването /делегирането на правомощия, възникващи по т. 1 от представената заповед/ установено по отношение на лицето по т.1, издателят на процесната заповед И. И., може да упражнява функции на УО, само в хипотезата по заместване, т.е. при отсъствие, поради командировка или отпуск на С. К.. По делото, от страна на административния орган, не са представени доказателства, удостоверяващи валидно възникнало заместване на лицето по т.1, поради което и съдът намира, че не се установява по безспорен начин в производството компетентността на издателя на акта, поради което на това основание, същия е незаконосъобразен.

На основание чл.62 ал.3 от ЗУСЕСИФ именно управляващия 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.

Относно формата на акта и спазване на административнопроизводствените правила: Оспореното Решение е издадено в производство по верифициране на разходи, регламентирано в Глава Пета, Раздел II „Плащания, верифициране и сертифициране на разходи“ от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ). Производството е административно по своя характер и завършва с издаването на индивидуален административен акт.

Уредбата на производството по верификация на разходи се съдържа в чл. 60 - чл. 68 от ЗУСЕСИФ. Съгласно цитираните разпоредби, междинни и окончателни плащания се извършват след верифициране с цел потвърждаване допустимостта на извършените разходи и при наличие на физически и финансов напредък на проекта. Чрез междинни и окончателни плащания се възстановяват само допустими разходи, верифицирани от управляващия орган. Съгласно чл. 62, ал. 3 от ЗУСЕСИФ УО извършва верифициране на разходите въз основа на проверка на документите, представени към искането за плащане и на проверки на място, когато това е приложимо.

Според чл. 59, ал. 1 от ЗУСЕСИФ конкретните национални правила и детайлните правила за допустимост на разходите за съответния програмен период за всяка оперативна програма по чл. 3, ал. 2 от закона се определят с нормативен акт на Министерския съвет. В конкретния случай това е Наредба № Н-3 от 08.07.2016г. 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./Наредба Н-3/2016г./

Нормата на чл. 57. ал. 1 от ЗУСЕСИФ урежда седем кумулативни изисквания, за да бъде определен даден разход за допустим. Неизпълнение на някое от тези изисквания

е самостоятелно основание за отказ за верификация и плащане.

Съгласно разпоредбата на чл. 64, ал. 1 пр. 2 от ЗУСЕСИФ, в случай че е започнала процедура по администриране на нередност, съответният разход не се верифицира, като може да бъде включен в следващо искане за плащане.

Съдът в процесния случай, намира, че оспореният акт, не съдържа задължителните елементи по смисъла на чл. 59, ал. 2 от АПК, а именно правните основания, въз основа на които е отказано верифициране на разходи в общ размер на 14 871.99 лева. В оспореното решение изобщо липсват ясни правни основания за постановения отказ, като се констатира и противоречие между фактическите основания, лаконично посочени от административния орган и диспозитива на решението, а именно, посочен е общ размер на разходите, които е отказано да се верифицират, като същевременно е определен размер от 13384.79 лв. -разходи по раздел 1. „Разходи за възнаграждения /вкл. здравни и осигурителни вноски за сметка на работодателя/ на квалифициран персонал, необходим за извършването на дейностите по проекта /фонд ЕФРР, режим на финансиране: de minimis, допустим/, представляващи БФП.

Константна е съдебната практика, че осъществилата се фактическа обстановка, която е описана в оспорените актове /решението/ следва да бъде подведена под релевантния закон, действащ по време, място и лица за всеки конкретен случай. Т.е следва да бъде посочено конкретното правно основание въз основа на което административният орган отказва да верифицира определения размер разходи, съответно е разпоредил възстановяване на сума от жалбоподателя. За всеки отделен разход, следва да бъде посочено правното основание за отказ да бъде верифициран. По този начин жалбоподателят е възпрепятстван да организира своята защитна теза, тъй като е невъзможно да разбере с кое точно свое действие /бездействие е нарушил материалния закон.

Дори и да се приеме, че посочените в уводната част на Решението разпоредби на чл. 57, ал. 1, т. 2, във вр. чл. 57, ал.1, т.4 от ЗУСЕСИФ, представляват търсеното правно основание за неговото издаване, то в мотивите на акта не се съдържа правната квалификация за недопустимостта на всеки от неодобрените разходи. Липсата на правна квалификация за недопустимост по чл. 57 и сл. от ЗУСЕСИФ и подзаконовите нормативни актове по прилагането му пречатства правото на защита на бенефициента и проверката на акта, което е самостоятелно основание за неговата отмяна. Съгласно утвърдената съдебна практика, тежестта да установи и да докаже, че извършените от бенефициера разходи не са допустими е на Управляващия орган. Това доказване следва да е пълно и главно. Той е длъжен също да даде мотивирано заключение по установените от него обстоятелства, по събраните доказателства и по избраната от него правна квалификация на установената недопустимост на разхода.

В оспореното решение е посочено, че съгласно т. 14.2, т.1 от Условието за кандидатстване по процедура „Подкрепа за разработване на иновации за стартиращи предприятия“, не може разходите за възнаграждения на квалифициран персонал по проекта да надвишават 60 % от общо допустимите разходи по проекта. Няма спор, че: бенефициентът се задължава да спазва условията и изискванията, произтичащи от Насоките за кандидатстване и приложенията към тях в процеса на изпълнение на договора за предоставяне на БФП и разбира се неизпълнение на задължението би могло да обоснове наличие на някоя от хипотезите на чл.57 ал.1 от ЗУСЕСИФ, но органът не е определил неизпълнението на т. 14.2, т.1 от Условието за кандидатстване по процедура, на коя от хипотезите на чл.57 ал.1 от ЗУСЕСИФ счита, че осъществява.

За съда е неясно по отношение на неверифицирания разход, въз основа на какво и на кое правно основание е квалифицирал тези разходи като недопустими, още повече, че в случая, същите са верифицирани с междинно искане и извършено предходно плащане № 3 по проекта. Неясно е дали е налице квалификация като недопустим разход по чл. 57, ал. 1, т. 1 от ЗУСЕСИФ или дали не са изпълнени условията на чл.57 ал.1 т.3 и т.4 или само точка 3 респективно точка 4. Волята на административният орган следва да е ясна и е недопустимо, съдът да я извежда по тълкувателен път.

Отделно от това фактите посочени от административния орган в съдържанието на акта, изцяло съдържат като основание за определяне на разходите за персонал като недопустими, наложената ФК на бенефициента, с която сума, вероятно УО, /но не става ясно как и дали/ са извършили намаление по отношение на вече верифицирани по междинно плащане № 3, разходи по проекта. Т.е. смесени са две различни хипотези, предвидени от законодателя, а именно: наличието на хипотезата на чл. 64, ал. 1 от ЗУСЕСИФ, последното алтернативно предложение- започнала процедура по администриране на нередност, която е самостоятелно основание за неверифициране на разходи по текущо искане за плащане и може да бъде депозирано със следващо искане. Когато отказът за верификация се основава на финансова корекция, съдът следва да провери определена ли е тя с нарочен писмен акт по основание и размер, влязъл ли е в сила актът, с който е определена финансовата корекция и съответен на влезлия в сила акт ли е размерът, отказан за верификация. Безспорно, в конкретния случай финансовата корекция е определена с нарочен акт на РУО на ОПИК. Цитираното Решението № РД-16-2006/19.02.2019г. е приложено по административната преписка, същото обаче, е предмет на съдебно обжалване по адм. д. № 300/20г. по описа на АССГ, като при извършена служебна справка, се установява, че производството е висящо, не е постановен влязъл в сила съдебен акт.

Същевременно определената от УО, финансова корекция, може да бъде основание за отказ за верифициране, но следва този вид разход да бъде определен и като недопустим на основание липсата на някоя от условията на чл.57 ал.1 от ЗУСЕСИФ – например по т.4, ако се приеме, че органът на това основание е отказал да верифицира. И по този пункт обаче, липса посочено правно основание за недопустимост на разхода. Липсва изобщо посочване на вида, размера на разходите за персонал по проекта, както и за начина съответно на изчисляване на размера на тези разходи, за които периоди и т.н. по проекта, и на какво основание са квалифицирани като недопустими. Липсват мотиви, обвързани с фактически констатации, за вида и размера на определените като недопустими с акта разходи. Не е конкретизирано на кое правно основание не се верифицират посочените суми, нито как са формирани тези суми. При това липсата на мотиви е винаги предпоставка за отмяна на оспорения акт като незаконосъобразен.

Не е посочена правна норма, която според административния орган служи за основание посоченият разход да не бъде признат за допустим. Липсата на изписана правна квалификация, представляваща основание за отказ от верификация на разходи, е порок който не може да бъде преодолян от съда

чрез тълкуване. Отсъствието на ясно по съдържание волеизявление и непосочването на валидно правно основание за формирането му засяга правото на защита на неговия адресат и пречатства съдебния контрол по съществото на спора, като констатираният процесуален порок безспорно компрометира законосъобразността 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.

Налице е съществен порок във формата на оспореното решение и оспореното писмо, тъй като се възпрепятства възможността на съда да осъществи контрол за законосъобразност на акта чрез проверка за правилното приложение на материалния закон от страна на административния орган.

Липсата на конкретни правни основания, води до неяснота на волята на административния орган във връзка с упражняване на неговите правомощия, поради което и актът се явява необоснован и немотивиран, както и постановен при наличието на съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Предвид изложеното, оспореното решение като незаконосъобразно, следва да бъде отменено изцяло и преписката да се върне на органа, за извършване на административнопроизводствени действия по искането за окончателно плащане по проекта, при спазване указанията в настоящото решение. При този изход на спора, разноски се дължат на жалбоподателя, които са своевременно претендирани с жалбата, поради което ответната страна следва да заплати същите в размер на 148.72 лв., представляващи ДТ в производството.

**Така мотивиран и на основание чл.172 ал.2 от АПК, Административен съд София град, Трето отделение, 63-ти състав,**

### **РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** *Решение № РД-16-95/04.02.2020г.* на Ръководителя на Управляващия орган на оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020г./ОПИК/ и Зам. Главен директор на ГД „Европейски фондове за конкурентоспособност“ в Министерство на икономиката – И. И., с което по отношение на [фирма], ЕИК:[ЕИК], в качеството му на бенефициент е отказано верифициране на разходи по административен договор за предоставяне на БФП № BG16RFOP002-1.002-0290-C01, в общ размер на 14 871.99 лв., от които 13 384.79 лв. разходи по раздел 1. „Разходи за възнаграждения /вкл. здравни и осигурителни вноски за сметка на работодателя/ на квалифициран персонал, необходим за извършването на дейностите по проекта /фонд ЕФРР, режим на финансиране: de minimis, допустим/, представляващи БФП.

**ИЗПРАЩА** преписката на Министерство на икономиката за ново произнасяне от Ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ при съобразяване мотивите на настоящия съдебен акт.

**ОСЪЖДА** Министерство на икономиката, чрез Ръководителя на

Управляващия орган на оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност“ 2014-2020г. /ОПИК/, **да заплати** на [фирма], ЕИК:[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място], „Н. Г.“ № 108, ет.7, ап. Ателие 1, представлявано от Управителя Ц. К. Б., сумата от 148.72 лева /сто четирдесет и осем лева и седемдесет и две стотинки/, *представляваща съдебно-деловодни разноски в производството.*

*Решението може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщението му на страните пред Върховен административен съд на РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.*

**СЪДИЯ:**