

# РЕШЕНИЕ

№ 21378

гр. София, 20.06.2025 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 2 състав, в**  
публично заседание на 17.04.2025 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Евгения Иванова**

при участието на секретаря Ива Лещарова, като разгледа дело номер **7518** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производство по чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на Агенция „Пътна инфраструктура“ ,чрез юриск. Д. Б. срещу Писмо вх. №04-16-1364 от 23.05.2024г ,издадено от Ръководителя на Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ и директор на дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ в МРРБ.

Изложени са доводи в жалбата ,че неоснователно не са признати от националния орган разходи за заплати по програмата ,доколкото по Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ липсват национални правила за допустимост на разходите и ответника е проявил субективизъм и избирателност по отношение на това кои разходи да признае и кои – не. Позовава се на липса на мотиви в становището на контрольора ,което е потвърдено и от НО ,поради което АПИ били в невъзможност да разберат на какво основание са определени като недопустими разходи в размер на 67418.70 евро и не са верифицирани.

С определение № 17601 / 20.09.2024 г., постановено по адм. дело № 7518 / 2024г по описа на Административен съд София град , жалбата на Агенция „Пътна инфраструктура“ срещу Писмо вх.№04-16-1364 от 23.05.2024г / по описа на жалбоподателя/, издадено от Директора на „Управление на териториалното сътрудничество “ към МРРБ и Ръководител на програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ, адресирано до инж.Й. В. –Председател на УС на АПИ е оставена без разглеждане като недопустима. Съдът е приел ,че волеизявлението обективизирано в процесното писмо по своята същност не представлява индивидуален административен акт, от който пряко за жалбоподателя да възникнат правни последици - задължения, които са изпълними посредством методите на държавната принуда.

Същото има характер на подготвящ издаването последващ акт ,а именно решението по чл. 73 ал.1 от ЗУСЕСИФ. Тези аргументи не са споделени от ВАС ,който с отменително определение № 13961 / 20.12.2024г постановено по адм.дело № 11761 / 2024г на ВАС е отмено определение № 17601 / 20.09.2024 г., постановено по адм. дело № 7518 / 2024г по описа на Административен съд София град и делото е върнато за продължаване на съдопроизводствените действия от същия съд. Дадени са указания от ВАС ,настоящия състав да изиска от ответника цялата административна преписка и по-специално искане от АПИ за плащане на разходи в размер на 67 418,70 евро по проект рег. № GR-BG 1173 „Подобряване на трансграничната достъпност“ (с акроним CROSS VO), финансиран по Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 и преписката във връзка с разглеждане на това искане,след което да се произнесе по допустимостта на жалбата.

Настоящата инстанция е изпълнила указанията на касационната инстанция, като е изисквала необходимите доказателства ,който са представени под формата на извлечения от Системата за управление и контрол / СУК/ на програмата , с обяснението на стр.204 от делото ,че съгласно тази система контрола, верификацията и изплащането на разходите се извършва чрез електронната платформа на програмата , достъп до която имат само определени лица с потребителско име и парола.

В съд.заседание жалбоподателя се представлява от юриск.И. ,която моли да се отмени оспорения индивидуален адм.акт и бъде присъдено в полза на АПИ юрисконсулско възнаграждение.

Ответника чрез юриск.К. оспорва жалбата . Счита същата за недопустима , а по същество неоснователна ,като излага подробни съображения в писмени бележки от 28.04.2025г .

Съдът като съобрази изложеното в жалбата и съобразно представените в хода на производството доказателства ,намира че жалбата е неоснователна, поради следното :

Жалбоподателя е бенефициер във връзка с изпълнението на проект с МИС код[EИК] „Насочване към подобряване на трансграничната достъпност „ с акроним Cross Vo , финансиран по Програма И. Гърция-Б. 2014-2020 .

Не се спори от страните ,че жалбоподателя е отчетел чрез СУК разходи за отчетен период 14.11.2023 г. – 31.12.2023 г. в общ размер 67418.70 евро , представляващи разходи за персонал – възнаграждения за членовете на екипа за управление на проекта , поради обстоятелството че същите са изпълнявали задълженията си извън установеното работно време по основното им правоотношение и възнаграждението по проекта им е изплатено като допълнително възнаграждение / т.е извън основното/ .Изготвено е административно писмо до НО за проверка на отчет на разходите на бенефициента / стр.185 и сл. от делото/

На представения пакет отчетни документи е извършена проверка първо ниво на контрол (ПНК) от контролор в Министерство на регионалното развитие и благоустройството, в резултат на която не са потвърдени като допустими разходи в горепосочения размер . Видно от попълнения контролен лист /по контретно на стр.148 от делото / се посочва : „При проверка на разходите за персонал се установи ,че на всеки служител работещ по проекта, се заплаща под формата на допълнително възнаграждение към месечната им заплата като държавни служители. Съгласно Насоките на НО за възлагане на задължения на членовете на проектните екипи по проекти финансирани по трансгранични и транснационални и междурегионални програми за териториално сътрудничество / публикувани на сайта на НО/, чл. 21, ал. 4, т. 1 от ЗДСл, относно възлагането на допълнителни задължения на държавни служители,с нареждане за работа извън основното работно време / 8 часа на ден не е приложим за трансгранични и транснационални и междурегионални програми,тъй като не попада в обхвата на Постановление № 189 от 28 юли 2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите,

съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014 - 2020 г. ПМС № 189 от 28 юли 2016 г не е приложимо за програми за териториално сътрудничество ,финансирани от ЕФРР,Инструмента за предприсъединителната помощ и Европейския инструмент за съседство,тъй като е приет на основание чл.59 ал.1 от Модернизация на образователните решения за кръгова икономика,стратегически инфраструктури и производства , който закон е неприложим по програмите за териториално сътрудничество“.

Срещу констатациите от ПНК е подадено възражение / становище от АПИ до НО, в което са изложени аргументи за допустимост на разходите за персонал, тъй като документите са изготвени съобразно правилата на Програмата – стр.33 от делото .

С оспореното пред настоящата инстанция писмо № 04-16-1364 от 23.05.2024г ,издадено от Ръководителя на Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ и директор на дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ в МРРБ ,са обсъдени възраженията ,но не се приемат за основателни.

Съгласно чл. 6 ЗУСЕФСУ управлението на средствата от ЕФСУ, предоставени по програми за европейско териториално сътрудничество, се осъществява съгласно приложимото за тях право на Европейския съюз и международни договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република Б., а съгласно § 5 ДР на ЗУСЕФСУ, законът се прилага и за финансовата подкрепа по тези програми по отношение извършването на плащанията към бенефициентите, верификацията и счетоводното отчитане на разходи, възстановяването и отписването на неправомерни разходи и осчетоводяването на програмите, доколкото друго не е предвидено в приложимото за тях европейско законодателство и в сключените между държавите договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република Б.. В съответствие с принципа на субсидиарност и при спазване на изключенията, предвидени в Регламент (ЕС) № 1301/2013 на Европейския парламент и на Съвета , Регламента за ЕСФ, Регламент (ЕС) № 1300/2013 на Европейския парламент и на Съвета , Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета , Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета и в Регламента за ЕФМДР държавите-членки следва да приемат национални правила относно допустимостта на разходите.

Съгласно член 6 от Регламент № 1303/2013, операциите, получили подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове, съответстват на правото на Съюза и на свързаното с него национално право, а съгласно член 125, параграф 4 от Регламент № 1303/2013, управляващият орган гарантира финансовото управление и контрол на програмата, като проверява дали съфинансираните продукти и услуги са осигурени и дали операцията съответства на приложимото законодателство, на програмата и на условията за подкрепа на операциите. Неразделна част от изискванията на програмата и на условията за подкрепа са изискванията за допустимост на разходите.

Националният законодател в ЗУСЕСИФ е регламентирал изискванията към верифицирането на разходите в раздел II "Плащания, верифициране и сертифициране на разходи".

На основание чл. 23, пар. 4 от Регламент (ЕС) № 1299/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно специални разпоредби за подкрепа от Европейския фонд за регионално развитие по цел „Европейско териториално сътрудничество, всяка държава-членка определя орган или лице, което отговаря за извършването на проверки на бенефициерите на нейна територия /контрольор/и / , с цел осъществяване на функциите, предвидени в член 125. пар. 4 и нар. 5 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, а именно:

- проверява дали съфинансираните продукти и услуги са доставени и дали разходите, декларирани от бенефициерите, са били заплатени и дали съответстват на приложимото законодателство, на оперативната програма и на условията за подпомагане на операцията;

- гарантира, че бенефициерите, участващи в изпълнението на операциите, по които възстановяването на сумите е въз основа на действително направените допустими разходи, поддържат или отделна счетоводна система, или адекватен счетоводен кодекс за всички трансакции, отнасящи се до операцията.

В случая, такъв орган се явява изградената от НО децентрализирана система на първо ниво на контрол - чрез определяне на отделни контрольори, които извършват съответната проверка и верификация на разходите. Основната цел на Първо ниво на контрол е да провери разходите, отчетени от Водещия партньор (ВП)/ Проектния партньор (ПП) чрез валидиране на доставката, услугите и строителството, както е описано в одобрения формуляр за кандидатстване и/или договора за субсидия по проекта, в това число и да провери дали декларираните разходи за персонал са разходени съгласно правилата на Програмата. ПНК проверките се извършват за разходи, декларирани от всеки партньор.

За всеки отчетен период партньорът трябва да състави отчет за своите разходи и да го изпрати с необходимата документация на НО. ПНК, назначен в съответствие с правилата, приложими в съответната държава, трябва да проверява всяка разходна позиция, вписана в сметките на проекта, подкрепящите документи (като договори фактури, фишове за заплати и т.н.) и разходите по бюджетни редове. Контрольорите от ПНК проверяват и удостоверяват, че всички разходи са в съответствие с Програмата, законодателството на ЕС и националното законодателство.

При издаване на Сертификат за верифицираните разходи, контрольорът верификация на разходите, съобразно тяхната допустимост, преценява дали има нарушения на правилата за провеждане на обществени поръчки, както и дали разходите са допустими разходи или не, съгласно правилата на Програмата (допустими/недопустими разходи). В случай, че бъдат установени такива, контрольорът следва да изключи от верификация и съответно да впише като недопустим разход сумата, съответстваща на максималната стойност на определения недопустим разход или при съмнение за нередност - процентния показател на финансовата корекция за дадената нередност, предвиден в Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели.

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 (чл. 62, ал. 3 от ЗУСЕСИФ), като се възстановяват само допустими разходи, верифицирани от УО. При съмнения за нередност, УО може да изисква допълнително представяне на документи във връзка с искания за междинни и окончателни плащания, както и на разяснения от бенефициента - чл. 63, ал. 1, т. 4 от ЗУСЕСИФ.

В случай, че бенефициер 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, като двете хипотези са предвидени алтернативно и осъществяването на която и да е от тях е основание за отказ за верификация - чл. 64, ал. 1 от ЗУСЕСИФ.

Това са проверки на управлението, които УО провежда за да установи дали съфинансираните продукти са доставени и съфинансираните услуги предоставени и дали операцията съответства на приложимото право, на програмата и на условията за предоставяне на подкрепа на операцията, които включват административни проверки по отношение на заявления за плащане, предявени от бенефициерите и проверки на място на операциите. Когато е решено проверките на управлението да се извършват от определени контрольори, управляващият орган се уверява, че разходите на бенефициерите, участващи в дадена операция, са били проверени от определения контрольор, като всяка държава членка, трета държава, партньорска държава и ОСТ определя като контрольор

национален или регионален орган или частнопровен субект или физическо лице (§ 8).

В кориците на делото се съдържа описание на системата за контрол на първо ниво в Гърция и Б. /стр.108 и сл.от делото / . Съобразно тези правила ,след като се извърши контрола на първо ниво ,контрольора издава удостоверение за допустимите разходи /след като е преценил дали има нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки,както и недопустими разходи/ . Бенефициента има право да подаде жалба до Националния орган срещу неodobрените от контрольора разходи. НО приключва анализа на случая като издава предварително решение ,в което подробно се опиват обжалваните разходи и причините за отказа и уведомява бенефициента за предварителното си решение,като му дава възможност да представи възражение / документи/ информация срещу констатациите . Въз основа на допълнителните документи НО извършва оценка и приключва случая като издава окончателно решение.

Оспореното пред настоящата инстанция писмо № 04-16-1364 от 23.05.2024г ,издадено от Ръководителя на Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ и директор на дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ има характера именно на такова окончателно решение ,тъй като с него се потвърждават констатациите на първо ниво на контрола ,след възражение от страна на бенефициента.

С оглед на това оспорването не е недопустимо , както твърди ответника и съдът следва да се произнесе по същество.

По същество съдът намира ,изводите за недопустимост на разходи , изложени в оспореното писмо № 04-16-1364 от 23.05.2024г ,издадено от Ръководителя на Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ за правилни и законосъобразни.

Прието е че разходите са недопустими ,поради несъответствие с чл.3 от Делигиран регламент №481/2014 на Комисията за допълване на регламент №1299/2013г на Европейския парламент и на Съвета по отношение на специалните разпоредби за допустимостта на разходите по програмите за сътрудничество ,както и т.3 от Насоките на Националния орган относно реда и начина на възлагане на задълженията на членовете на екипите на българските бенефициери при изпълнение на проекти,финансирани по транснационални междурегионални програми за териториално сътрудничество.

В уведомителното писмо е посочено, че в случая „експертите по проект CROSS BO, определени с административен акт - Заповед № РД-11-1056/22.11.2016 г. (изменена със Заповед № РД- 11-490/19.04.2019 г., Заповед № РД-11-1442/09.12.2019 г. и Заповед № РД-11-818/07.09.2022 г.) са държавни служители, т.е. са наети и полагат труд по служебно правоотношение. Като основание за издаване на цитираната заповед са посочени чл. 21, ал. 4, т. 1 от ЗДСл, както и Постановление № 189 от 28 юли 2016 г. за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014 - 2020 г“.

В чл.3 от делегиран регламент №481/2014 на Комисията определя ,че разходите за персонала представляват brutните разходи за труд за персонала, нает от бенефициера по един от следните начини:

- а) на пълно работно време;
- б) на непълно работно време с постоянен процент работни часове на месец;
- в) на непълно работно време с променлив брой работни часове на месец; или
- г) почасово.

Както е посочено по –горе , членовете на екипа по проекта са наети като държавни служители на пълно работно време. Същите обаче са изпълнявали задълженията си по проекта в извънработно време и възнагражденията за работа по проекта са

изплащани като допълнително възнаграждение ,без реално такова да е предвидено в Насоките на проекта.Декларациите попълнени от членовете на екипа по проекта / приложение 1/ ,съдържащи писмено съгласие на съответния член да изпълнява допълнителни задължения във връзка с проект „Насочени към подобряване на трансграничната достъпност“ с акроним Cross Bo , финансиран по Програма И. Гърция-Б. 2014-2020като .../посочва се съответната длъжност/ ,не могат да заместят допълнителното трудово или служебно правоотношения ,нито пък задълженията ,които се поемат да извършват отделните членове на екипа са част трудовите функции на съответната длъжност.Още по-малко би могло да се приеме като акт на органа по назначаването.

Съгласно националното законодателство, при възлагане на дейности по изпълнение и управление на проекти, съфинансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, по отношение на служителите на проектен партньор са възможни две хипотези: тяхното участие в управлението/ изпълнението на проекта да е в изпълнение на заеманата длъжност **или** да не е задача, възложена с длъжностната им характеристика. Съобразявайки втория случай, изречение второ на чл. 49, ал. 3 от Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) създава правила относно възлагането на допълнителната задача/ допълнителния труд по служебното или трудово правоотношение, което се извършва от органа по назначаването или от работодателя съгласно предвидените условия в Закона за държавния служител (ЗДСл), респ. Кодекса на труда (КТ).

Съгласно чл. 49, ал. 3 ЗУСЕФСУ правилата на ал. 2 не се прилагат, когато за изпълнител се определя лице, което е било обект на оценка в качеството на експерт при одобряване на проекта по реда на глава трета и/или е наето по трудово или служебно правоотношение от бенефициента. Когато дейността по изпълнението и/или управлението на проекта се извършва извън установеното работно време и длъжностната характеристика на лицето, тя се възлага от органа по назначаването или работодателя срещу възнаграждение при условия и по ред, определени с акта по чл. 59, ал. 1 от ЗУСЕФСУ . Изпълнението на тези изисквания не беше доказано от жалбоподателя ,който твърди че отчетените по програмата средства за персонал са допустими.

Съгласно чл. 59, ал. 1 ЗУСЕФСУ доколкото със закон не е предвидено друго за програма по чл. 3, ал. 2, конкретните национални правила и детайлните правила за допустимост на разходите за съответния програмен период се определят с нормативен акт на Министерския съвет.

След като към настоящия момент, възлагане на допълнителни задължения на държавните служители, със заповед за работа извън основното работно време (8 часа на ден) не е приложимо за трансграничните, транснационалните и междурегионалните програми, по които Дирекция "Управление на териториалното

сътрудничество" е Национален орган, тъй като те не попадат в обхвата на програмите, посочени в нормативната уредба на Постановление № 189 на Министерския съвет от 28 юли 2016 г. -за определяне на национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове, за програмен период 2014 - 2020 г., то законосъобразно извършени ще бъдат разходите за изпълнение на проекта от държавни служители включващи разходи за възнаграждения за изпълнение на дейности на пълен работен ден (8 часа на ден), или при непълно работното време (част от пълното работното време на служителя).

Независимо от това в Насоките на НО съдържат точни и ясни указания, целящи да се улеснят бенефициентите, като изчерпателно са описани реда и възможните начини на възлагане на задължения на членовете на екипа за управление на проекта, които трябва да бъдат приложени от тях, за да се осигури ефективно управление на договора за безвъзмездна финансова помощ, при отчитането на разходи в категория „Персонал“. Насоките сочат, че разпоредбите на чл. 107а, ал. 9, т. 1; ал. 14, т. 6 и ал. 17 от КТ и разпоредбите на чл. 21, ал. 4 и чл. 67, ал. 7, т. 6 и ал. 11 от Закона за държавния служител, относно допълнителни условия за работещите по трудово и служебно правоотношение в държавната администрация, не се прилагат за български бенефициери по програмите за териториално сътрудничество, финансирани от ЕФРР, ИПП и ЕИС.

Като е приел, че отчетените разходи за персонал в размер на 67 418,70 евро по проект рег. № GR-BG 1173 „Подобряване на трансграничната достъпност“ (с акроним CROSS BO), финансиран по Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 за периода 14.11.2023 г. – 31.12.2023 г. е недопустим разход и е отказал верификацията му, ответника в процеса - Ръководителя на Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ и директор на дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ в МРРБ е постановил правилно и законосъобразно решение и оспорването му следва да бъде отхвърлено.

При този изход от процеса, жалбоподателя ще следва да заплати на ответника в размер на 1063.64лв, съгласно списък за разноси на стр.233 от делото.

Водим от горното, съдът

## РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на Агенция „Пътна инфраструктура“, чрез юриск. Д. Б. срещу Писмо вх.№04-16-1364 от 23.05.2024г, издадено от Ръководителя на Програма за трансгранично сътрудничество И. V-A Гърция-Б. 2014-2020 към МРРБ и директор на дирекция „Управление на териториалното сътрудничество“ в МРРБ като неоснователна.

ОСЪЖДА Агенция „Пътна инфраструктура“ да заплати на Министерство на регионалното развитие и благоустройство сумата 1063.64лв , представляваща разноси по делото

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред ВАС на РБ в 14 дневен срок от съобщаването му.

СЪДИЯ: