

РЕШЕНИЕ

№ 18021

гр. София, 27.05.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 36 състав, в
публично заседание на 27.02.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Наташа Николова

при участието на секретаря Виктория Вълчанова и при участието на прокурора Цветослав Вергов, като разгледа дело номер **9507** по описа за **2024** 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) във връзка с чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ).

Образувано е по жалба на Министерството на здравеопазването, представлявано от министъра, действащ чрез главен юрисконсулт Х., срещу Решение № РД-02-14-1602/03.09.2024 г., издадено от заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството в качеството на ръководител на Управляващия орган (УО) на ОП "Региони в растеж" 2014-2020 /ОПРР/, с което е наложена финансова корекция представляваща 25 % от допустимите разходи по сключен договор № BG16RFOR001-4.001-0001-C01-S-004 (РД-11-560) /11.11.2020 г. с изпълнител Кооперация С. на стойност 1 169 134,07 лв. без ДДС, с предмет „Извършване на строително - монтажни работи за нуждите на ЦСМП - С. З., ФСМП - Гълъбово, ФСМП - Р., ФСМП - М. и ФСМП - Г.“ и Допълнително споразумение № 1 с № РД-11- 713/11.12.2023 г. (BG 16RFOR001-4.001-0001-C01-S004-A1).

С жалбата се иска отмяна на оспореното решение, като се твърди, че същото е постановено при неправилно тълкуване и прилагане на материалния закон. Искане за оспореното решение да бъде отменено. Претендират се разноски за юрисконсултско възнаграждение.

В съдебно заседание жалбоподателят се представлява от юрисконсулт Х., която поддържа жалбата и моли тя да бъде уважена.

Ответникът –Ръководител на УО на ОПРР, чрез процесуален представител юрк. Л. изразява становище за неоснователност на жалбата. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

СГС, редовно призована, се представлява от прокурор В..

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

Жалбоподателят Министерството на здравеопазването е бенефициент по проект „Подкрепа за развитие на системата за спешна медицинска помощ“ по ОПРР 2014-2020“. Проведена е открита процедура по възлагане на обществена поръчка по реда на ЗОП с предмет с предмет: „Извършване на строително-монтажни работи за нуждите на извънболничните структури на спешната помощ на територията на Югоизточен район за планиране в изпълнение на проект „Подкрепа за развитие на системата за спешна медицинска помощ“ по ОПРР 2014-2020“ с 8 бр. обособени позиции.

В резултат на процедурата е сключен договор № BG16RFOP00 1-4.001-0001-C01-S-004 (РД-11-560) /11.11.2020 г. с изпълнител КООПЕРАЦИЯ С. на стойност 1 169 134,07 лв. без ДДС, с предмет „Извършване на строително - монтажни работи за нуждите на ЦСМП - С. 3., ФСМП - Гълъбово, ФСМП - Р., ФСМП-М. и ФСМП - Г.“ и Допълнително споразумение № 1 с № РД-11-713/11.12.2023 г. (BG16RFOP001-4.001-0001-C01-S004-A1).

Във връзка с постъпил сигнал № 2531, регистриран в Регистъра на сигнали и нередности в Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“, е извършена проверка. Сигналят е със съмнение за нередност във връзка с изпълнението на административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG16RFOP00 1-4.001-0001 „Подкрепа за развитие на системата за спешна медицинска помощ“, с бенефициент - Министерство на здравеопазването.

УО на ОПРР е уведомил възложителя с писмо с изх. № 99-00-6-476/15.08.2024 г. изпратено чрез ИСУН, относно твърденията в сигнала за нередност, стартирането на производство по чл. 73 от ЗУСЕФСУ и за възможността бенефициентът да представи възражение на основание чл. 73, ал. 2 от цитирания закон. В УО на ОПРР не е постъпило становище на бенефициента в определения за това срок.

Издадено е оспореното в настоящото производство Решение № РД-02-14-1602/03.09.2024 г., издадено от заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството в качеството на ръководител на Управляващия орган (УО) на ОП "Региони в растеж" 2014-2020 /ОПРР/, с което е наложена финансова корекция представляваща 25 % по сключен договор № BG16RFOP001-4.001-0001-C01-S-004 (РД-11-560) /11.11.2020 г. с изпълнител Кооперация С. с предмет „Извършване на строително - монтажни работи за нуждите на ЦСМП - С. 3., ФСМП - Гълъбово, ФСМП - Р., ФСМП - М. и ФСМП - Г.“ и Допълнително споразумение № 1 с № РД-11- 713/11.12.2023 г. (BG 16RFOP001-4.001-0001-C01-S004-A1).

В оспореното решение е прието, че е налице е незаконосъобразно изменение на договора за обществена поръчка, тъй като съгласуваните промени не са в съответствие с чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП - липсва една от кумулативно изискуемите за това предпоставки. В случая от представените към искането за плащане документи не е доказана необходимост от постигнатото увеличение на цената на договора, както следва: С допълнително споразумение № РД-11-713/11.12.2023 г. на основание чл. 116, ал.1, т. 3 във вр. с чл. 117а от ЗОП страните се съгласяват на увеличение на цената на процесния договор по отношение на извършените строително-монтажни работи за обекти ФСМП — Г. и ФСМП – Гълъбово. Строително-монтажните работи за обект ФСМП - Г. са предадени на 23.12.2022 г. от строителя на възложителя с подписване без забележки на Констативен Акт обр. № 15 от Наредба № 3 за съставяне на актове и протоколи по време на строителството. Строително-монтажните работи за обект ФСМП - Гълъбово са предадени на 20.03.2023 г. от строителя на възложителя с подписване без забележки на Констативен Акт обр. № 15 от Наредба № 3 за съставяне на актове и протоколи по време на строителството. Изменението

на договора е иницирано от изпълнителя „Кооперация С.“ с писмо № 26-00-1836 от 29.08.2023 г. Това означава, че необходимостта от увеличение на цената на договора е възникнала 8 месеца за ФСМП - Г. и 5 месеца за обект ФСМП - Гълъбово след като обектите са напълно завършени. Нарушен е чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, тъй като не са налице предпоставките за прилагането му - няма необходимост от увеличаване стойността на договора, поради което индексацията е осъществена без фактическа и правна обоснованост.

Нередността е класифицирана, като такава по т. 23, б. „а“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ - „има промени в договора/рамковото споразумение (включително намаляване на обхвата надоговора), които не са в съответствие с чл. 116, ал. 1 от ЗОП“, за която е предвидена финансова корекция в размер на 25 на сто от разходите по засегнатия договор за обществена поръчка.

При спазване на принципа за некумулиране на финансови корекции съгласно разпоредбата на чл. 7 от Наредба за посочване на нередности, е определен размер на финансова корекция - 25 на сто от допустимите разходи по договора с изпълнител.

По делото е приета административната преписка, както и допълнително ангажираните по делото писмени доказателства.

При така установеното от фактическа страна, съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е процесуално допустима: подадена е срещу акт, подлежащ на съдебен контрол за законосъобразност, от надлежна страна и в преклузивния законов срок за обжалване.

Разгледана по същество е основателна.

Съгласно чл. 73, ал. 1 ЗУСЕФСУ, финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта. Видно от приложената по делото Заповед № РД-02-14-525/23.04.2024 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството, издалата оспореното решение заместник-министър Юра В. е оправомощена да изпълнява функциите на ръководител на УО на ОПРР. С оглед на това процесното решение е издадено от компетентен орган.

Спазени са също изискванията за форма на административния акт и не са допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Видно от доказателствата по делото, жалбоподателят е бил уведомен за регистрирания сигнал за нередност, констатираното нарушение и предстоящото налагане на финансова корекция, като му е предоставена възможност за възражения и представяне на доказателства. Актът е надлежно мотивиран - в оспореното решение са изложени фактическите констатации и приложимите материалноправни разпоредби, в това число във връзка с квалификацията на нарушението и основанията за налагане на финансовата корекция.

За да се наложи финансова корекция следва да е налице основание- нередност, съставляваща нарушение, извършено чрез действие или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасяне на вреда на средства от ЕСИФ.

Съдът следва обстойно да обсъди в настоящото решение, налице ли са вторият и третият елемент на определението за "нередност", за да се приеме, че наложената с оспорения акт финансова корекция е законосъобразна.

В тежест на административният орган, с оглед на чл. 170, ал. 1 от АПК е да докаже, че има нарушения на Закона за обществените поръчки, извършени от бенефициента по проведената обществена поръчка. Третият елемент от фактическия състав на "нередността", се изразява в настъпила вреда за общия бюджет на Европейския съюз или такава, която би могла да настъпи.

Необходимо е да е налице и причинна връзка между извършеното нарушение/с действие или бездействие от стопанския субект- т.нар. икономически оператор/ и настъпването на вредата респ. такава вреда, която би могла да настъпи. Фактическият състав на "нередността" следва да бъде доказан и обоснован от административния орган, в проведеното административно производство, по определяне и налагане на финансовата корекция.

Съгласно чл. 70, ал. 2 от ЗУСЕФСУ, случаите на нередности, за които се извършват финансови корекции по, ал. 1, т. 9, се посочват в нормативен акт на Министерския съвет.

В случая, приложима по отношение на нея е Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Съгласно чл. 1, т. 1 от Наредбата за посочване на нередности, с наредбата се посочват случаите на нередности, съставляващи нарушения на приложимото право, извършени чрез действия или бездействия от бенефициента, които имат или биха имали за последица нанасянето на вреда на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и които представляват основания за извършване на финансова корекция по чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕФСУ. Следователно именно в този нормативен акт се съдържат приложимите материалноправни разпоредби за определянето на едно действие или бездействие като нарушение, респективно нередност за целите на налаганите финансови корекции. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередностите, нередностите по чл. 1, т. 1, както и приложимите процентни показатели на финансови корекции за тях са посочени в приложение № 1.

Наличието на нарушение, не е достатъчно за определяне на финансова корекция, необходимо е да е изпълнен целият фактически състав на "нередност" по смисъла на цитирания Регламент, за да може да бъде определена финансова корекция.

Спорът касае приложението на материалния закон и се свежда до това налице ли е сочената от ръководителя на УО нередност, съставляваща основание за налагане на финансовата корекция, респективно законосъобразно ли е определен размерът на корекцията.

В случая органът е наложил финансова корекция на Министерството на здравеопазването за нарушение по чл. 116, ал. 1, т. 3, във връзка с чл. 117а, ал. 1 от ЗОП, изразяващо се незаконосъобразно изменение на договор № BG16RFOP001-4.001-0001-C01-S-004 (РД-11-560)/11.11.2020 г. с изпълнител Кооперация С. с предмет „Извършване на строително - монтажни работи за нуждите на ЦСМП - С. З., ФСМП - Гълъбово, ФСМП - Р., ФСМП - М. и ФСМП - Г.“ и Допълнително споразумение № 1 с № РД-11- 713/11.12.2023 г. (BG 16RFOP001-4.001-0001-C01-S004-A1), което действие има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕСИФ, респ. чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза, квалифицирано като нередност по т. 23, б. "а" от Приложение № 1 от Наредбата за посочване на нередности.

Според основополагащите принципи заложи в нормата чл. 2, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 4 ЗОП Общественият поръчки се възлагат в съответствие с принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и по-специално тези за свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги и взаимно признаване, както и с произтичащите от тях принципи на: 1. равнопоставеност и недопускане на дискриминация; 2. свободна конкуренция; 4. публичност и прозрачност.

Забраната за изменение на действащ договор за обществена поръчка не е абсолютна. Законодателят е установил и изключения, при които е допустимо изменение на договора за обществена поръчка - чл. 116, ал. 1 от ЗОП, която норма транспонира чл. 72 на Директива 2014/24

на ЕС и на Съвета. И доколкото се касае за изключение от правило, разпоредбата относно изключенията следва да се тълкува стриктно (в този смисъл е и практиката на ВАС -Решение № 5507 от 5.05.2021 г. на ВАС по адм. д. 691/2021 г., VII отд.). Хипотезата на ДС от 13.06.2023 г. предполага „обстоятелство, което добросъвестният възложител не е могъл да предвиди“. Съображение 109 на Директива 2014/24 посочва, че не е възможно възлагащите органи да бъдат изправени пред външни обстоятелства, които не са могли да предвидят, когато са възлагали поръчката, по-специално когато изпълнението ѝ обхваща дълъг период от време. В тези случаи е необходима известна степен на гъвкавост за адаптиране на поръчката към тези обстоятелства без провеждането на нова процедура за възлагане на обществена поръчка. Понятието за непредвидени обстоятелства, според Директивата, се отнася за обстоятелства, които не биха могли да бъдат предвидени въпреки достатъчно надлежната подготовка на първоначалното възлагане на поръчка от възлагащия орган при отчитане на наличните средства, естеството и характеристиките на конкретния проект, добрите практики в съответната област и необходимостта да се осигури подходящо съотношение между ресурсите, изразходвани за подготовката на възлагането на поръчката, и нейната предвидена стойност. Това обаче не може да се прилага в случаите, когато изменението води до промяна в естеството на цялата поръчка – например при замяна на поръчаното строителство, доставки или услуги с нещо друго или чрез коренна промяна на вида на поръчката, тъй като в такава ситуация може да се предположи хипотетично влияние върху резултата.

В конкретния случай, индексация на стойността на посоченият договор № BG16RFOP001-4.001-0001-C01-S-004 (РД-11-560) /11.11.2020 г. с изпълнител Кооперация С. с предмет „Извършване на строително - монтажни работи за нуждите на ЦСМП - С. З., ФСМП - Гълъбово, ФСМП - Р., ФСМП - М. и ФСМП - Г.“, изменен с допълнително споразумение № РД-11-713/11.12.2023 г. е извършена на база процедурата, определена в Постановление № 290 от 27 септември 2022 г. за приемане на Методика за изменение на цената на договор за обществена поръчка в резултат на инфлация.

Видно от приетата по делото административна преписка, в Министерството на здравеопазването е регистрирано писмо № 26-00-179/12.01.2022 г., с което информира за трудностите в изпълнението на поетите задължения по договора, поради значителното оскъпяване на строителните материали и инфлационните процеси в страната. Изпълнителят е отправил повторно искане за извършване на индексация на стойността на договора му с писмо № 26-00-1836/29.08.2023 г.

Процедурата по индексация е в съответствие с изискванията на ПМС 290 от 2022 г. Съгласно него, стойността на договорите за строителство се индексират по формула $K_n = [(I_n - I_0)/I_0] * 100$. Индексът на цените „ I_0 “ е стойността на индекса за тримесечието, в което е подадена офертата на участника в съответната обществена поръчка, като най-ранното тримесечие, което е допустимо да се приеме за начален период, е четвъртото тримесечие на 2020 г. Индексът на цените „ I_n “ е стойността на индекса за тримесечието, в което са приети дейностите по договора, или тримесечието, за което се индексира рамковото споразумение. В тази връзка, при определяне на индекса за определяне на датата, към която окончателно са актувани изпълнените СМР, се използва датата на подписване на Акт образец 15, което е в съответствие със ЗУТ и Наредба 3 от 31.07.2003 г. за установяване годността за приемане на строежа. В този смисъл, за законосъобразното определяне на тримесечието, в което са приети дейностите по договора, правилно е взета датата на подписване на акт образец 15. Съгласно условията за приемане на работата по договор № BG16RFOP001-4.001-0001-C01-S-004 (РД-11-560)

/11.11.2020 г. не се предвижда междинно актуване на изпълнените СМР. Поради тази причина, датата за определяне на процента на индексацията е датата, на която е подписан Акт образец 15. Също така, в действащата към онзи момент Методика за изменение на цената на договор за обществена поръчка в резултат на инфлация никъде не е заложено изискване за период, в който може да се иска от изпълнителя или одобри от възложителя индексирание на стойността на даден договор. В посочената Методика няма изискване, съгласно което за доказване на инфлацията да се използват разходооправдателни документи, издадени за конкретния договор или конкретен обект от договора, за който се иска индексация. Като недоказано от страна органа остана и твърдението за недоказаност на инфлацията в разглеждания период, тъй като това е ноторен факт, косвена индиция за който е и издаване на Методиката за изменение на цената на договор за обществена поръчка в резултат на инфлация и изключението, което се въвежда с нея за анексиране на сключени по реда на ЗОП договори за строителство.

Следва да се има предвид, че Министерството на здравеопазването, е изпълнило нормативното си задължение, преди приемане на искането за индексация на стойността на извършените дейности, да изиска от Изпълнителя да предостави документи, доказващи повишаването на цените, които са приложени към преписката. В този смисъл, констатацията, че е нарушен чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, тъй като не са налице предпоставките за прилагането му - няма необходимост от увеличаване стойността на договора, поради което индексацията е осъществена без фактическа и правна обоснованост, е неправилна и необоснована.

Имайки предвид изложеното, съдът приема, че инфлацията като причина за индексация на стойността на посочения договор се явява непредвидено обстоятелство, даващо основание за изменение на договора по чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП.

Поради това Решение № Д-02-14-1602/03.09.2024 г., с което е наложена финансова корекция в размер на 25 % по договор от 11.11.2020 г. с изпълнител Кооперация С. се явява незаконосъобразно, като произнесено в противоречие с материалноправните разпоредби и като такова следва да бъде отменено.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК в полза на жалбоподателя следва да бъдат присъдени направените разноски, които в случая се състоят в заплатена държавна такса за образуване на дело в размер на 1 700 лева и юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 лева на основание чл. 78, ал. 8 от ГПК, вр. с чл. 37 от Закона за правната помощ, вр. с чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Така мотивиран, Административен съд София - град, III отделение, 36-ти състав, на основание чл. 172, ал. 2 АПК

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на Министерство на здравеопазването Решение № РД-02-14-1602/03.09.2024 г., издадено от заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството в качеството на ръководител на Управляващия орган (УО) на ОП "Региони в растеж" 2014-2020 /ОПРР/, с което е наложена финансова корекция, представляваща 25 % от допустимите разходи по сключен договор № BG16RFOP001-4.001-0001-C01-S-004(РД-11-560)/11.11.2020 г. с изпълнител Кооперация С. и

Допълнително споразумение № 1 с № РД-11- 713/11.12.2023 г. (BG 16RFOPOO1-4.001-0001-C01-S004-A1).

ОСЪЖДА Министерството на регионалното развитие и благоустройството да заплати на Министерството на здравеопазването сума в размер на 1800 /хиляда и осемстотин/ лева за разноси по делото.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване пред Върховния административен съд в 14 – дневен срок от получаването му.

СЪДИЯ: