

# РЕШЕНИЕ

№ 7557

гр. София, 29.12.2020 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 62 състав,**  
в публично заседание на 26.11.2020 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Даниела Гунева**

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **2940** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по чл. 145 и следващите от [Административнопроцесуалния кодекс /АПК/](#).

Образувано е по жалба на Националния институт на правосъдието (НИП), представлявано от директора М. Т., против отказа на Ръководителя на Управляващия орган (УО) на Оперативна програма "Добро управление" (ОПДУ), обективиран в писмо изх. № 02.50-31/11.03.2020г. по описа на Администрацията на МС, /вх. № 02-00-16/10/11.03.2020г., по описа на НИП/ за верификация на разходи по предявено от НИП искане за окончателно плащане № 14/08.01.2020 г. по проект „Качествено професионално обучение за повишаване ефективността на правосъдието“ с бенефициент НИП по договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-3.002-0001/11.11.2016г.

Жалбоподателят счита, че оспореният административния акт за отказ от верифициране на извършени разходи в размер на 325,20 лв. е незаконосъобразен, поради противоречие с материалноправните и процесуални разпоредби. Твърди се, че направените разходи в размер на 325,20 лв. са такива за командироване на преподаватели в страната, попадат в бюджетен ред 1.1.3 „Разходи за провеждане на регионални обучения“ и са допустими. Изтъква се, че директорът на НИП е издал заповедта за командироване, поради наличие на трудово правоотношение, по силата на което съдиите от ВКС са командировани да извършат преподавателска дейност. Изтъква се, че съгласно чл.11 от Наредба за командировките, командированата страна не осигурява транспорта, а заплаща разходите за това, т.е. командированото

лице само организира транспорта си по своя собствена преценка как ще се осъществи това. В този смисъл НИП не е възлагал туроператорска услуга, нито е ползвал такава. Изтъква се неприложимост на ЗОП при трудови правоотношения, липса на обсъждане на възраженията на жалбоподателя в оспорения акт, немотивираност на същия.

Иска се от съда да отмени отказа от верификация.

В проведеното по делото съдебно заседание жалбоподателят се представлява от юрк. Н., която поддържа жалбата и моли тя да бъде уважена. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – директорът на Дирекция "Добро управление" в администрацията на Министерския съвет и ръководител на УО на ОПДУ, чрез процесуален представител ст. експ. К., оспорва жалбата, като я счита за неоснователна. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

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

НИП е бенефициер по договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (ДФП) № BG05SFOP001-3.002-0001/11.11.2016 г. за изпълнение на проект с наименование " Качествено професионално обучение за повишаване ефективността на правосъдието ". Срокът на изпълнение на проекта е от 03.10.2016 г. до 03.10.2018 г.

НИП е предявил искане за окончателно плащане № 14/ 08.01.2020 г. за възстановяване на разходи за проведени обучения и учебни посещения на обща стойност 344 707, 87 лева. с отчетен период 01.11.2019г. до 03.12.2019г. Сумата включва разходи за транспорт на преподаватели на стойност 325,20 лева по представени фактури, издадени от туроператори на името на С. К., К. Ш. и П. П.. На основание чл. 63, ал. 1, т. 2 и ал. 2 от ЗУСЕСИФ УО на ОПДУ е изпратил писмо на 20.02.2020г. до НИП с искане да представи възражения и/или разяснения относно законосъобразността на разходите, включени в искането за плащане, а при необходимост – да приложи документи чрез ИСУН.

В резултат на проверката, УО е констатирал, че по отношение разходите за транспорт в размер на общо 325,20 лв. по три фактури, издадени на името на физически лица, за закупени самолетни билети, фактурите са издадени от туроператорски фирми, а не от авиационен оператор, поради което е приел, че се касае за предоставяне на туристически услуги , които е следвало да бъдат възложени по реда на [Закона за обществените поръчки \(ЗОП\)](#). Посочил е, че с оглед стойността на предоставените услуги под прага от 30 000 лева възложителите могат да възлагат директно обществени поръчка по [чл. 20, ал. 4, т. 3 от ЗОП](#) . В тази връзка се изисква представяне на доказателство за недопускане на разделяне с цел заобикаляне прилагането на ЗОП за всяка една от фактурите към датата на тяхното издаване, а именно Списък на обществените поръчки с идентичен или сходен предмет , възложени през предходните 12 месеца. Поради непредставяне от страна на НИП на искания Списък или доказателство за недопускане на разделяне с цел заобикаляне прилагането на ЗОП разходите в размер на 325,20 лв. не се верифицират . Тази констатация се явява единствен мотив за произнасяне на оспорения акт.

Въпреки липсата на конкретни твърдения в оспорения акт, от изложеното в него следва, че органът счита, че е предоставена услуга на НИП, за което е следвало да бъде проведена обществена поръчка по реда на ЗОП и с цел проверка дали не е извършено заобикаляне на ЗОП, е изисквана допълнителна информация и доказателства, като непредставянето им в посочения срок е основание за отказ

средствата да бъдат верифицирани.

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

Жалбата е допустима, тъй като е подадена в срок, срещу подлежащ на оспорване акт, от лице, за което този акт е неблагоприятен и следователно е легитимирано да го оспори.

Разгледана по същество, тя е основателна.

Съгласно [чл. 60, ал. 3 от ЗУСЕСИФ](#) 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. Следователно по силата на посочената разпоредба, правомощието да верифицира, съответно да отказва верифициране на разходи, принадлежи на УО. Видно от приложената по делото заповед № Р-90/10.05.2017 г. на министър-председателя, издалата оспореното решение И. П. – директор на Дирекция "Добро управление" в администрацията на Министерския съвет е определена да осъществява функциите на ръководител на УО на ОПДУ, с оглед на което отказът е постановен от компетентен орган.

Относно административното производство и формата на административните актове, с които се отказва верифициране на разходи, ЗУСЕСИФ не предвижда специални правила, поради което приложими са общите правила на АПК. По отношение на формата съдът намира, че са спазени изискванията на [чл. 59 АПК](#) – актът е в писмена форма и съдържа реквизитите по [чл. 59, ал. 2 от АПК](#), като административният орган е посочил фактическите и правни основания за постановения отказ да бъдат верифицирани съответните суми.

Не се констатира и съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

Съгласно [чл. 62, ал. 1, изр. 1 от ЗУСЕСИФ](#) 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. Според [ал. 2 на чл. 62 от ЗУСЕСИФ](#), чрез междинни и окончателни плащания се възстановяват само допустими разходи, верифицирани от управляващия орган. Разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от ЗУСУЕСИФ определя за допустими само разходите, за които са осъществени едновременно следните 7 условия: разходите са за дейности, съответстващи на критериите за подбор на операции и се извършват от допустими бенефициенти; разходите попадат във включени в документите по чл. 26, ал. 1 и в одобрения проект категории разходи; разходите са за реално доставени продукти, извършени услуги и строителни дейности; разходите са извършени законосъобразно съгласно приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство; разходите са отразени в счетоводната документация на бенефициента чрез отделни счетоводни аналитични сметки или в отделна счетоводна система; за направените разходи е налична одитна следа и са спазени изискванията за съхраняване на документите; разходите са съобразени с приложимите правила за предоставяне на държавни помощи. Посочените в разпоредбата изисквания следва да са изпълнени кумулативно и неизпълнението на което и да е от тях представлява самостоятелно основание Ръководителят на УО да откаже да верифицира предявените за плащане пред него разходи.

Съгласно [чл. 63 от ЗУСЕСИФ](#), във връзка с искания за междинни и окончателни плащания УО може да изисква допълнително представяне на документи, както и на

разяснения от бенефициента, 1. когато сума, включена в искането за плащане, не е дължима, 2. когато не са предоставени заверени фактури и/или счетоводни документи с еквивалентна доказателствена стойност, или други изискуеми документи, доказващи извършване на дейностите в съответствие с условията за допустимост по раздел I, 3. ако има съмнение за нередност, отнасяща се до съответните разходи, 4. както и когато представените документи за физическия и финансов напредък на проекта са некоректно попълнени или не съдържат цялата задължителна информация. Ако 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.

В случая УО не отрича, че по вида си предявените за плащане разходи попадат в одобрените съгласно програмата и проекта категории разходи, както и че за тях са представени редовни документи. Не е спорно между страните, че в отговор на писмо за допълнителни документи и разяснения от 27.02.2020г. по спорната точка 16/ визираща разходите в общ размер от 325,20 лв./ от същото е постъпило становище на НИП, но не е представено исканото доказателство за недопускане на разделяне с цел заобикаляне прилагането на ЗОП или Списък на обществените поръчки с идентичен или сходен предмет, възложени пред предходните 12 месеца. От процесуална гледна точка е безспорно, че органът има право да изисква допълнителни доказателства в хода на преценката си относно допустимостта на разходите, стига да е налице някое от предвидените законови основания за това.

Спорният въпрос между страните по делото се заключава в това базира ли се на законово основание изискването на подобни доказателства от органа, респективно непредставянето на тези доказателства би ли могло да бъде формално основание за постановения отказ за верификация в случай, че самото им изискването не намира опора в закона.

Отговорът на този въпрос е функция на отговора на друг въпрос, а именно дали спорните разходи са били извършени за предоставени на НИП туристически услуги, от които биха могли да последват редица други въпроси - проведена ли е била обществена поръчка с възложител НИП, на каква стойност, стойността надвишава ли прага за възлагане чрез директно договаряне, съответно жалбоподателят извършил ли е нарушение на [чл. 21, ал. 15 от ЗОП](#), като е разделил обществената поръчка на части и е приложил ред за възлагане на по-ниски стойности.

За да отговори на този въпрос, съдът взе предвид следното:

Съгласно [чл. 20, ал. 4 от ЗОП](#) възложителите могат да възлагат директно обществени поръчки с прогнозна стойност, по-малка от 50 000 лв. – при строителство (т. 1), 70 000 лв. – при услуги по приложение № 2 (т. 2) и 30 000 лв. – при доставки и услуги извън тези по т. 2 (т. 3). В случаите по ал. 4, т. 2 и 3 възложителите могат да доказват разхода само с първични платежни документи, без да е необходимо сключването на писмен договор ([ал. 5](#)). [Чл. 21, ал. 15 от ЗОП](#) забранява разделянето на обществена поръчка на части, с което се прилага ред за възлагане за по-ниски стойности, освен в случаите по ал. 6.

Съгласно чл. 1 от ДБФП УО на ОПДУ предоставя безвъзмездна финансова помощ за изпълнението на проект " Качествено професионално обучение за повишаване ефективността на правосъдието ", а бенефициентът се задължава да изпълни проекта, съгласно Приложение 1 и 2, при спазване на изискванията и условията на Насоките за кандидатстване по процедурата, правото на Европейския съюз и националното

законодателство. В т. 10.1. от Насоките за кандидатстване /публикувани на интернет страницата на ответника/ са посочени категориите разходи, допустими за финансиране.

Допустими за финансиране по процедурата са следните видове разходи:

- Разходи за подобряване и разширяване на учебните програми на НИП;
- Разходи за организиране и провеждане на обучения, вкл. дистанционни и регионални;
- Разходи за организиране, провеждане и участие в конференции, кръгли маси и др.
- Разходи за възнаграждения (брутни суми, вкл. и дължимите от работодателя осигурителни вноски) и за командировки във връзка с изпълнение на дейностите по проекта и др.

Приложение 1 към ДБФП всъщност представлява одобреното проектно предложение, в което са описани бюджета на проекта, включващ предвидените по пера разходи, както и дейностите по проекта, в това число месеца за стартиране на съответната дейност, нейната продължителност и стойност. В случая спорните разходи са осъществени за изпълнението на дейност "Изпълнение на програмата за регионално обучение на съдилищата и прокуратурите". Относно начина на изпълнение на дейността в проектното предложение (приложение 1 към ДБФП) е посочено, че НИП сключва договори и поема разходите на преподавателите, предвидено е ползването на съществуващи договори за друг тип разходи, както и провеждането на ЗОП за двете работни срещи на ръководителите на органите на съдебната власт, съдебни служители и преподаватели. При изпълнението на дейността е заложено да се вземат предвид Вътрешните правила за организация и реда на учебната дейност, подбора и възнаграждението на преподавателите в НИП, както и Вътрешни финансови правила на НИП. Видно от предвиденото във финансовата обосновка на проектното предложение, транспортните разходи са такива за участници за присъствени обучения, ще се отчитат с командировъчни заповеди, и са предвидени за съдебни служители, лектори, служители на НИП, магистрати.

Следователно преподавателите ще се отчитат с командировъчни разходи, съгласно [Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина](#).

От изложеното се налага извод, че с одобрението на проектното предложение и с подписването на ДБФП, УО е предвидил и е приел, че част от заложените разходи за тази дейност по проекта ще бъдат извършени извън процедурите по ЗОП. Видно от чл. 4 от ДБФП, бенефициерът се е задължил да сключи договорите с изпълнители на дейностите по проекта в срок до 14 месеца от началото на срока за изпълнение на проекта, който е 03.10.2016г. При положение, че срокът за изпълнение на проекта съгласно чл. 6 от ДБФП е две години - от 03.10.2016 г. до 03.10.2018 г., това означава, че договорите с изпълнителите е следвало да бъдат сключени най-късно до месец декември 2017 г. Следователно изпълнението на част от предвидените дейности несъмнено ще предхожда или съпътства провеждането на процедурите по ЗОП и сключването на договори с изпълнителите. Тази възможност е предвидена и заложена в проектната документация, която УО е одобрил, а с подписването на договора е станала и неразделна част от него (чл. 17). Освен това, видно е, че дори заложеният максимален размер на разходите по Приложение 1, предвидени за отчитане с командировъчни, сам по себе си надвишава стойностите по [чл. 20, ал. 4, т. 3 ЗОП](#), т. е. УО е бил изначално наясно с обстоятелството, че разходите в

посочените размери няма да бъдат обхванати от обществена поръчка. Видно от оспорения административен акт, ръководителят на УО не твърди, че извършените от бенефициера разходи надвишават или че не са извършени съобразно заложеното във финансовата обосновка на проекта (Приложение 2).

От анализа на съдържанието на оспорения акт следва, че административният орган приема, че ако посочените разходи са били извършени чрез директно закупуване на самолетните билети от авиационен оператор, то не би имало нарушение, но тъй като са ползвани туроператори/туристически агенции, се касае за услуги, за които е приложим реда на ЗОП, който не е спазен. Следва да се отбележи, че ответникът не твърди и не се установява да е дал някакви указания по какъв начин следва да се организират пътуванията във връзка с дейностите по проекта до провеждането на обществената поръчка и чрез какъв търговски механизъм да се извършат разходите, за които е предвидено отчитане с командировъчни. С оглед на това бенефициерът е действал съобразно клаузите на ДБФП и [Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина](#). Въз основа на издадените заповеди за командироване, НИП е изплатил на обучаващите магистрати суми за пътуване. Командированите лица сами са организирали пътуванията си, без да е съществувало ограничение или да са поставени от УО изисквания по какъв начин да стане това – напр. само чрез индивидуално закупуване на самолетни билети от авиационен оператор. След като няма предварителна обща организация на пътуванията по проекта от страна на бенефициера НИП, а командированите лица е следвало сами да се погрижат за осигуряването на самолетните билети, не може да бъде укоримо избраният от тях начин това да се случи чрез туристически агенции, както в случая. Това обстоятелство – извършването на разходите чрез посредничеството на различни туристически агенти нито е било предварително известно на НИП, нито е резултат от неговата дейност по изпълнение на проекта. Очевидно, когато авансово се изплащат средства за пътни, нощувки и застраховки, бенефициерът не би могъл да знае по какъв начин командированите лица ще организират пътуванията си и няма как да предвиди решението им за използване на туристическа агенция, съответно няма право и да ограничи техния избор. Всичко това опровергава тезата на Ръководителя на УО, че жалбоподателят е разделил обществената поръчката за туристически услуги на части – такова разделяне предполага жалбоподателят да е знаел, че предоставените авансово от него средства няма да бъдат разходвани от командированите лица чрез директно закупуване на

самолетните билети, застраховки и нощувки от авиационен оператор, застрахователно дружество или хотели, а ще се ползва посредничеството на туроператорска фирма. Механизмът на авансово отпускане на средствата и разходването им от самите командировани лица изключва такова знание у бенефициера. При това положение няма как да има разделяне на обществената поръчка на части с цел да се приложи по-облекчен ред за възлагане, след като за потенциалния възложител (НИП) не е имало обективни предпоставки, възможност и задължение да предвиди начина на разходване на средствата от командированите лица – чрез туристическа агенция, който именно начин се явява определящ за различното третиране на тези разходи, а именно като туристическа услуга с приложимите по нея прагове по [чл. 20, ал. 4 от ЗОП](#). Изводът, който се налага, е че не е налице разделяне на обществената поръчка и не е извършено от жалбоподателя твърдяното от ответника нарушение на [чл. 21, ал. 15 ЗОП](#), като авансово изплатените суми за командировъчни разходи са предоставени в съответствие с ДБФП и [Наредбата за служебните командировки и специализации в чужбина](#). Предявените с процесното искане за междинно плащане разходи не са недопустими на посоченото от ръководителя на УО основание, поради което отказът му да ги верифицира се явява незаконосъобразен.

От изложеното следва, че изискването на представяне на доказателство за недопускане на разделяне с цел заобикаляне прилагането на ЗОП за всяка една от фактурите към датата на тяхното издаване, а именно Списък на обществените поръчки с идентичен или сходен предмет, възложени през предходните 12 месеца не намира основание в нито една от предвидените хипотези на чл. 63 от ЗУСЕСИФ и се явява незаконосъобразно.

По изложените съображения оспореният отказ да бъде верифицирана сумата от 325,20 лв., включена в искане за окончателно плащане следва да бъде отменен и преписката да бъде изпратена на ръководителя на УО на ОПДУ за издаване на нов акт при спазване на дадените с настоящото решение указания.

При този изход на спора следва да бъде уважена претенцията на ответника за юрисконсултско възнаграждение, каквото следва да бъде присъдено в размер на 100 лева, на основание [чл. 25, ал. 1 от Наредбата за заплащането на правната помощ](#) вр. [чл. 37 от Закона за правната помощ](#) вр. [чл. 78, ал. 8 ГПК](#).

Така мотивиран, Административен съд София - град, III-то отделение, 62-ви състав, на основание [чл. 172, ал. 2, предл. второ](#) и [чл. 173, ал. 2 АПК](#)

## РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Националния институт на правосъдието отказа на Ръководителя на Управляващия орган (УО) на Оперативна програма "Добро управление" (ОПДУ), обективиран в писмо изх. № 02.50-31/11.03.2020г. по описа на Администрацията на МС, /вх. № 02-00-16/10/11.03.2020г., по описа на НИП/ за верификация на разходи по предявено от НИП искане за окончателно плащане № 14/08.01.2020 г. по проект „Качествено професионално обучение за повишаване ефективността на правосъдието“ с бенефициент НИП по договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-3.002-0001/11.11.2016г.

ИЗПРАЩА преписката на ръководител на Управляващия орган на ОП "Добро управление" за произнасяне по предявеното от Националния институт на правосъдието искане за окончателно плащане № 14/08.01.2020 г. съобразно дадените указания по тълкуване и прилагане на закона.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерския съвет да заплати на Националния институт на правосъдието юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 (сто) лева.

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

СЪДИЯ: