

РЕШЕНИЕ

№ 6810

гр. София, 15.11.2022 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 45 състав,
в публично заседание на 25.10.2022 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Евгени Стоянов

при участието на секретаря Теменужка Стоименова, като разгледа дело номер **6660** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК, вр. ЗУСЕФСУ (Загл. изм. - ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г.), вр. чл. 35, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Наредба № Н – 3 от 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, издадена от министъра на финансите. Образувано е по повод на подадена жалба от страна на Националния институт на правосъдието със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], представляван от М. Т. – директор, бенефициер по административен договор № BG05SFOP001- 3.006-0001 с наименование „Правосъдие през 21 век – развиване на професионална компетентност и интегритет на магистратите и съдебните служители“, срещу Акт за установяване на публично вземане № ПВ – 2022 – 37 / 29.06.2022 г. на Ръководителя на УО на ОП „Добро управление“ за установяване на публично вземане в размер на 1126, 15 лева, издаден на основание чл. 35, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Наредба № Н – 3 / 22.05.2018 г. на Министъра на финансите. В жалбата е посочено, че така издаденият акт е неправилен и незаконосъобразен. Посочено е, че констатациите на УО на ОПДУ се основават на неправилно прилагане на материалния закон и допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила, неспазване на установената форма и при несъответствие с целта на закона. Според жалбоподателя актът е издаден при

нарушение на административнопроизводствените правила: сумата е верифицирана с издаден от Р. на ОПДУ валиден административен акт и е платена по искане за междинно плащане № 9 / 11.03.2022 г. след извършена проверка на представения пакет отчетни документи от страна на бенефициера. Според жалбоподателя е налице стабилен, влязъл в сила и породил предвидените правни последици административен акт. Не е спазена установената форма от страна на административния орган, в нарушение на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК. Нарушен е принципът, заложен в чл. 12 АПК – осигуряване на откритост, достоверност и пълнота на информацията в административното производство. Посочено е в жалбата, че административният акт е издаден при несъответствие с целта на закона. Нарушен е и материалният закон.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, не се явява. Представява се от юрисконсулт Р. К. – С.. Иска от съда актът за установяване на публично вземане да бъде отменен. Претендират се разноси по делото, а именно: внесена държавна такса в размер на 50. 00 лева и юрисконсултско възнаграждение в минимален размер.

В съдебно заседание ответникът - редовно призован, не се явява, представлява се от държавен експерт И. К.. Иска от съда да остави жалбата без уважение като неоснователна и недоказана и да потвърди акта. Претендира присъждането на юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София – град, след като съобрази доводите на страните и представените доказателства приема за установено от фактическа страна следното:

На 27.03.2020 г. между ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма "Добро управление" и Национален институт на правосъдието (Н.) е сключен административен договор № BG 05SF OP001 - 3.006-0001-C01 от 27.03.2020 г., за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (БФП) по Оперативна програма "Добро управление" за изпълнение на проект с наименование "Правосъдие през 21 век – развиване на професионална компетентност и интегритет на магистратите и съдебните служители“.

В резултат на констатирана необходимост от проверка на отчетените и верифицирани разходи в искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. (ИП № 9), с писмо с изх. № 02.50 – 124 / 13.06.2022 г., изпратено чрез кореспонденция в ИСУН № BG05SFOP001 – 3.006-0001 – C02 – M090 от 14.06.2022 г., бенефициерът (Н.) е уведомен, че разходи в размер на 1126, 15 лева, не могат да бъдат верифицирани, както следва:

По бюджетен ред II. 3. 1. „възнаграждения на служители на Н. за участие в работни групи, и във връзка с разработване и актуализация / адаптация на самообучителни ресурси и др.“ и III. 5. 4. „Възнаграждения на служители на Н. за обучения, конференции, кръгли маси, онлайн сесии и др. на територията на Република България“, в размер на 1093, 35 лева, представляващи недължими разходи за здравни и осигурителни вноски (32, 80 %). Бенефициерът е определил поисканите за възстановяване разходи за здравни и осигурителни вноски на база месечната часова ставка и съответното лице и отработените от него часове за периода, без да се отчита, че за определени служители общата стойност на трудовото възнаграждение превишава максималния осигурителен доход, който за 2021 г. е 3000 (три хиляди) лева.

По бюджетен ред VII. 13. 1. „Разходи за организация и управление и разходи за информация и комуникация“ в размер на 32, 80 лева, представляващи относими разходи, изчислени на база единна ставка (3 %) от преките разходи.

Преди издаване на административния акт е предоставена възможност на бенефициера да изрази своите възражения. До Националния институт на правосъдието е изпратено писмо с вх. № от 14.06.2022 г. В писмото е посочено, че УО на ОПДУ е извършил преразглеждане на верификация на разходи в ИСУН по искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. Накратко – посочено е, че УО на ОПДУ е установил, че бенефициерът е определил поисканите за възстановяване разходи за здравни и осигурителни вноски на база месечната часова ставка на съответното лице и отработените от него часове за периода, без да се отчита, че за определени служители общата стойност на трудовото възнаграждение превишава максималния осигурителен доход, който за отчетения период е 3 000 лева. Според мотивите на изпратеното до бенефициера писмо след преразглеждане на верификацията за разходите по искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. УО на ОПДУ е приел, че разходи в размер на 1126, 15 лева не могат да бъдат верифицирани.

Бенефициерът се е възползвал от своето право на отговор и в указания от закона срок е изразил своето становище (л. 23 от делото). Възраженията му не са приети за основателни.

Като резултат от развитото се административно производство е издаден Акт за установяване на публично вземане № ПВ – 2022 – 37 / 29.06.2022 г. на Ръководителя на УО на ОП „Добро управление“ за установяване на публично вземане в размер на 1126, 15 лева, издаден на основание чл. 35, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Наредба № Н – 3 / 22.05.2018 г. на Министъра на финансите. Недоволен от този акт бенефициерът – Национален институт на правосъдието - го обжалва.

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

Жалбата е подадена срещу Акт за установяване на публично вземане № ПВ – 2022 – 37 / 29.06.2022 г. на Ръководителя на УО на ОП „Добро управление“ за установяване на публично вземане в размер на 1126, 15 лева, издаден на основание чл. 35, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Наредба № Н – 3 / 22.05.2018 г. на Министъра на финансите. Жалбата е подадена в срок и като такава е допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Акт за установяване на публично вземане № ПВ – 2022 – 37 / 29.06.2022 г. на Ръководителя на УО на ОП „Добро управление“ за установяване на публично вземане в размер на 1126, 15 лева, е постановено от компетентен орган. Съображенията за това са следните:

В чл. 9, ал. 5 от ЗУСЕФСУ е предвидено, че ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или оправомощено от него лице. В алинея 4 на чл. 9 от този закон е предвидено, че управляващите органи се създават като звено в администрация по реда на Закона за администрацията или Закона за местното самоуправление и местната администрация, или като отделна администрация. Доколкото това е приложимо съгласно правото на Европейския съюз, функциите на такъв орган може да се предоставят за изпълнение и от друг орган или организация. (чл. 9, ал. 4, изр. 2 – ро ЗУСЕФСУ).

Съгласно чл. 77а, ал. 1, т. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, Дирекция "Добро управление" изпълнява функциите и на Управляващ орган на Оперативна програма "Добро управление" 2014 - 2020 г. (ОПДУ). На основание чл. 9, ал. 5 ЗУСЕФСУ Министър-председателят, като

ръководител на правителството, на основание чл. 25, ал. 1 от Закона за администрацията и чл. 77а, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация, е ръководител на УО, и той е компетентният орган, който би следвало да е автор на административния акт, с който се установява публично вземане от посочения вид. Видно от нормата на чл. 9, ал. 5, предложение последно от ЗУСЕФСУ, министър-председателят може да делегира своите правомощия на друго лице. Това е направено, съобразно приобщената заповед на л. 83 – 84 от делото. Въз основа на тази заповед № Р – 16 от 01.02.2022 г., издадена от Министър – председател на Република България може да се направи извод, че И. П. е оправомощена да издава индивидуалните, общите и вътрешнослужебните актове, свързани с управлението и изпълнението на ОПДУ. Посочената заповед е послужила като правно основание за издаване на обжалвания АУПВ. По делото е приложена и заповед № Р – 142 от 08.08.2022 г. от Министър – председател на Република България с идентично съдържание. (л. 747 от делото)

Решението е издадено в задължителната по закон писмена форма - чл. 59, ал. 2 АПК. Като правно основание е посочен чл. 35, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Наредба № Н – 3 от 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, издадена от министъра на финансите. Съобразно тази разпоредба бенефициентът възстановява предоставената с акта по чл. 2, ал. 1 финансова подкрепа, когато е: 2. (изм. - ДВ, бр. 83 от 2019 г.) недължимо платена или надплатена, както и неправомерно получена или неправомерно усвоена сума по смисъла на чл. 162, ал. 2, т. 8 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (чл. 35, ал. 1 от Наредбата). Алинея 3 (Нова - ДВ, бр. 83 от 2019 г.) гласи, че в случаите по ал. 1, т. 2 управляващият орган отчита вземане въз основа на акт за установяване на публично вземане, издаден във връзка с чл. 62 от Закона за публичните финанси по реда на чл. 166, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

Като фактическо основание за издаване на акта са посочени констатираните конкретни обстоятелства. УО на ОПДУ е установил, че бенефициерът е определил поисканите за възстановяване разходи за здравни и осигурителни вноски на база месечната часова ставка на съответното лице и отработените от него часове за периода, без да се отчита, че за определени служители общата стойност на трудовото възнаграждение превишава максималния осигурителен доход, който за отчетения период е 3 000 лева. Според мотивите на изпратеното до бенефициера писмо след преразглеждане на верификацията за разходите по искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. УО на ОПДУ е приел, че разходи в размер на 1126, 15 лева не могат да бъдат верифицирани.

Настоящият състав намира, че в хода на административното производство е допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила. По делото е приложено писмо за верификация на разходи в размер на 631 865, 97 лева. (л. 29 от делото). Писмото е адресирано до Н., представлявано от М. Т.. Писмото за верификация е издадено по повод на отправено искане в системата ИСУН за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. от страна на бенефициера – Н. и е свързано с изпълнението на проекта по административен договор № BG05SFOP001- 3.006-0001 с наименование „Правосъдие през 21 век – развиване на професионална компетентност

и интегритет на магистратите и съдебните служители“. В самото писмо на последния му ред е посочено, че няма неверифицирани разходи по искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. Това означава, че е налице влязъл в сила административен акт по отношение на искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. Този акт е бил изцяло благоприятен за адресата му – Н., бенефициерът не е имал правен интерес да го обжалва, респ. по делото липсват доказателства, че актът е бил обжалван или протестиран.

Посоченото означава, че за да се отмени или измени този влязъл в сила акт, от който има придобити права, трябва да се приложат правилата за възобновяване на административното производство. В ЗУСЕФСУ съществува разпоредбата на чл. 74, която въвежда правилото, че при условията и на основанията по чл. 99 от Административнопроцесуалния кодекс размерът на определената с решението по чл. 73, ал. 1 финансова корекция може да бъде увеличен от ръководителя на управляващия орган и по предложение на одитен орган. За възобновяване на производството се прилагат съответно сроковете и редът по глава седма от Административнопроцесуалния кодекс. Това е единствената разпоредба, която установява правила за възобновяване, които се различават от общите, възприети в АПК. Различието е единствено в насока на това, че предложението за възобновяване може да направи и одитен орган. Доколкото в настоящия случай делото няма за предмет решение за финансова корекция, то приложимите правила за възобновяване на едно приключило административно производство са тези по АПК (глава Седма, чл. 99 – 106 от АПК).

От тази гледна точка по настоящото дело се установи, че административният орган е нарушил правилата за възобновяване на едно приключило вече административно производство. По делото е приложено писмо (изх. № 02.50 – 124 / 13.06.2022 г.) В него е посочено, че УО на ОПДУ е извършил преразглеждане на верификацията на разходите в ИСУН по искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. Като мотиви за това административният орган е посочил чл. 57, ал. 4 от ЗУСЕСИФ, т. е. за да бъдат допустими разходите, те следва да са извършени законосъобразно, съгласно приложимото право на ЕС и българското законодателство.

По-конкретно е посочено, че в искането за плащане са включени разходи за възнаграждения на служители на Н. за изпълнение на дейности през 2021 г., включително разходи за здравни и осигурителни вноски за сметка на работодател (32, 80 %), отчетени в бюджетни редове 3.1 и 5.4. За служителите с възнаграждение (общ размер на основното им възнаграждение, допълнително възнаграждение за продължителна работа и възнаграждението за ранг на часова база за съответния месец, което лицето получава по основното си правоотношение), надвишаващо максималния осигурителен доход от 3 000 лева, в искането за плащане са включени некоректно изчислени осигурителни вноски. Бенефициерът е определил поисканите за възстановяване разходи за здравни и осигурителни вноски на база месечната часова ставка на съответното лице и отработените от него часове за периода, без да се отчита, че за определени служители общата стойност на трудовото възнаграждение превишава максималния осигурителен доход, който за отчетния период е 3 000 лева.

След като веднъж е издаден административният акт той става задължителен не само за своя адресат, но и за издателя му. В конкретния случай административният орган е издал писмо за верификация на искане за плащане № 9 от 11.03.2022 г. След това на дата 13.06.2022 г. е започнала процедура, която след тълкуване може да се опиричи

на възобновяване по реда на чл. 99 АПК. В посоченото писмо от 13.06.2022 г. обаче не е посочено нито едно правно основание за възобновяване. Не е посочено и фактическо основание. В своята практика ВАС обръща внимание, че „тежестта да докаже спазването на процедурата по чл. 99 и сл. от АПК при изменение на акта за верификация, материалноправните предпоставки за изменение на акта и спазването на преклузивните срокове за упражняване на това право, е на административния орган. Спазването на тези правила се явява гаранция за законосъобразното изменение на влязъл в сила административен акт.“ (в този смисъл Решение № 5338 от 02.06.2022 г. на ВАС, Седмо отделение, по административно дело № 16 от 2022 г.)

След получаване на становището от страна на бенефициера (от дата 22.06.2022 г.) административният орган е издал оспореният в настоящото производство Акт за установяване на публично вземане № ПВ – 2022 – 37 / 29.06.2022 г. на Ръководителя на УО на ОП „Добро управление“ за установяване на публично вземане в размер на 1126, 15 лева.

Настоящият състав намира за необходимо да отбележи, че преди изтичане на срока за обжалване административният орган може да отстрани допуснати непълноти в акта (чл. 62, ал. 1 АПК). Преди и след изтичане на срока за обжалване административният орган може да отстрани очевидни фактически грешки (чл. 62, ал. 2 АПК). Преди да бъде изпълнен административният орган може да тълкува съдържанието му (чл. 62, ал. 3 АПК). Посоченото означава, че след издаването му административният орган не може да преразглежда съдържанието на административния акт (освен в хипотезата на оспорване по административен ред, каквато в случая няма – чл. 91, ал. 1 АПК). По отношение на влязъл в сила административен акт, за да бъде преразгледан въпросът отново, трябва да се приложат разпоредбите на чл. 99 – 106 АПК. Ако са налице предпоставките за възобновяване влезният в сила акт може да бъде отменен или изменен. Той не може да продължи да съществува в правния мир в същия вид. Обратното води до ситуация, при която е налице влязъл в сила административен акт – верификация на цялата поискана от Н. сума, от една страна и АУПВ за част от вече верифицираната сума, от друга.

Възобновяването на производството по издаване на административен акт е специално, стриктно регламентирано производство, при което се преодолява правилото, че влезният в сила, и поради това стабилен административен акт, не може да бъде преразгледан. Този правен способ се прилага при лимитативно изброени основания – чл. 99, т. 1 – 7 АПК и при точно регламентирана процедура – чл. 100 и сл. АПК, включително общите правила за издаване на административен акт. (в този смисъл Решение № 11819 от 19.11.2021 г. на ВАС, Седмо отделение).

В конкретния случай бенефициерът Н. е получил благоприятен за него административен акт на дата 31.05.2022 г. Няма данни този административен акт да е бил обжалван или протестиран от страна на прокурор. Следователно той е влязъл в сила. В нарушение на правилата на чл. 99 и сл. от АПК административният орган е извършил „пъразглеждане“ (видно от мотивите на писмо до бенефициера), като не е посочено нито едно правно основание от изчерпателно изброените в чл. 99 АПК. В резултат на това в правния мир са налице два акта с противоположно съдържание по отношение на претендирана за верификация сума. Сумата от 1126, 15 лева е едновременно верифицирана (т. е. допустима) и недопустима (съгласно Акт за установяване на публично вземане).

В този смисъл основателни са аргументите, изложени в жалбата, че посочената сума е

верифицирана с издаден от УО на ОПДУ валиден административен акт. Сумата е платена по искане за междинно плащане № 9 от 11.03.2022 г. Основателни са наведените в жалбата аргументи, че с неясна и неустановена процедура административният орган се е опитал да заобиколи стабилитета на акта за верификация. Посоченото нарушение на административнопроизводствените правила на чл. 99 и сл. от АПК е съществено и като такова води до необходимостта актът да бъде отменен.

За пълнота на изложението следва да се посочи, че съдът съобрази приложената по делото кореспонденция между УО на ОПДУ и бенефициера. Видно от същата на дата 14.07.2022 г. в 15:48 ч. от Н. е получен нов Образец за възнагражденията. В кореспонденцията е посочено, че новият образец заменя Приложение № 8 от справка за отчетените възнаграждения от указания за е - отчитане чрез ИСУН на проекти по ОПДУ, по които се прилага единна ставка в тази си част, която трябва да се използва при определяне размера на възнагражденията на персонала, които се отчитат за възстановяване по проекта. В тази насока съдът счита, че са основателни аргументите на процесуалния представител на ответника, че независимо каква е методологията и към кой момент е приложена една такава методология, то това не може да дерогира приложението на материалноправния закон. Административният орган в своя акт се е позовал на разпоредбите на чл. 28, ал. 5 на ПМС № 189 / 2016 г. и на чл. 9, ал. 4 от Закона за бюджета на ДОО за 2021 г. Съгласно тази разпоредба от Закона за бюджета на ДОО максималният месечен размер на осигурителния доход за 2021 г. е 3 000 (три хиляди) лева. Органът се е мотивирал, че е извършил преизчисляване с цел спазване на националното законодателство. Действително разпоредбите на материалния закон не могат да бъдат поставяни в зависимост от образци и методики на изчисление. Административният орган е посочил, че след „преизглеждане“ на верификация на разходите счита, че разходи в размер на 1126, 15 лева не могат да бъдат верифицирани. Очевидно е, че УО на ОПДУ не е основал своя акт на подадения образец от Н., а въз основа на по-внимателно (ново) тълкуване на разпоредби от нормативни актове.

Принципно е възможно административният орган да ревизира своето решение, но това трябва да стане при стриктно спазване на производствените правила, уредени в АПК. Както вече беше посочено, административният орган е стриктно ограничен от разпоредбите на АПК, които му дават възможност да преизглежда едно вече взето от него решение. Целта на производството по възобновяване е чрез иницирирането му да се постави отново за решаване въпрос, вече разрешен с влезлия в сила административен акт, като по този начин актът *да бъде отменен или изменен* при наличието на конкретните основания за това и да бъде издаден нов административен акт или постановен отказ от издаването му. Възобновяването на административното производство е преодоляване на т. нар. „формална законна сила“ на административните актове. То е своеобразно „продължаване“ на административното производство, поставяне наново на материалноправните въпроси, които са били основен предмет на производството и са решени с издадения административен акт.

При този изход на делото и на основание чл. 143, ал. 1 АПК жалбоподателят има право на разноски. Съгласно тази разпоредба, когато съдът отмени обжалвания административен акт, държавните такси, разноските по производството и възнаграждението за един адвокат, ако жалбоподателят е имал такъв, се възстановяват от бюджета на органа, издал отменения акт. На жалбоподателя трябва да се присъдят

разноските за държавна такса и юрисконсултско възнаграждение в минимален размер. Размерът на присъденото възнаграждение не може да надхвърля максималния размер за съответния вид дело, определен по реда на чл. 37 от Закона за правната помощ. Заплащането на правната помощ е съобразно вида и количеството на извършената дейност и се определя в наредба на Министерския съвет по предложение на Националното бюро за правна помощ. По делото разноските са в размер на 50 лева за държавна такса и 100 лева разноски за юрисконсултско възнаграждение, доколкото жалбоподателят е бил защитаван от юрисконсулт.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 1 и, ал. 2 от АПК съдът

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на Националния институт на правосъдието Акт за установяване на публично вземане № ПВ – 2022 – 37 / 29.06.2022 г. на Ръководителя на УО на ОП „Добро управление“ за установяване на публично вземане в размер на 1126, 15 лева, издаден на основание чл. 35, ал. 1, т. 2 и ал. 3 от Наредба № Н – 3 / 22.05.2018 г. на Министъра на финансите.

ОСЪЖДА Администрацията на Министерския съвет на Република България, [населено място], [улица], да заплати на Националния институт на правосъдието, БУЛСТАТ:[ЕИК], направените по делото разноски в размер на 150 (сто и петдесет) лева.

РЕШЕНИЕТО може да се оспорва пред ВАС в 14-дневен срок от съобщението до страните, че е изготвено.

СЪДИЯ: