

# РЕШЕНИЕ

№ 4229

гр. София, 24.06.2022 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, ХІ ТРИЧЛЕНЕН СЪСТАВ,** в публично заседание на 03.06.2022 г. в следния състав:

**ПРЕДСЕДАТЕЛ: Веселина Женаварова**

**ЧЛЕНОВЕ: Георги Тафров**

**Лилия Йорданова**

при участието на секретаря Розалия Радева и при участието на прокурора Ива Цанова, като разгледа дело номер **2902** по описа за **2022** година докладвано от съдия Лилия Йорданова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е образувано по жалба от Софийски университет „Св. К. О.“ – [населено място], срещу Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 /ОП НОИР/, утвърдено на 09.01.2020г. от Ръководител на Управляващия орган (УО) на ОП НОИР 2014-2020.

Жалбоподателят излага твърдения, че като бенефициент е страна по два договора за безвъзмездна финансова помощ :

-№BG05M2OP001-1.001-0001-C011 подписан от ректор на СУ „Св. К. О.“, като бенефициент на 28.02.2018 г за изпълнение на проект „Изграждане и развитие на Център за върхови постижения „Наследство БГ“, подписан на 28.02.2018г. с максимален размер на безвъзмездна финансова помощ от 29 785 549.49 лв.и

-№BG05M2OP001-1.001-0004-C01, подписан от ректор на СУ „Св. К. О.“, като бенефициент на 26.02.2018 г. за изпълнение на проект „Университети за Наука, Информатика и Технологии в е- обществото /УНИТе/ с Р. на ОП НОИР с максимален размер на безвъзмездна финансова помощ от 29 781 882.42 лв.

Счита, че Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне

на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020 /ОП НОИР/, утвърдено на 09.01.2020г. от Р. на ОП НОИР, е неразделна част от двата административни договора съгласно чл.8.1, а то се различава съществено от Ръководството за изпълнение на административни договори, утвърдено на 01.03.2018г. от Р. на ОП НОИР, като с него едностранно, без съгласието на СУ „Св. К. О.“, като насрещна страна по административни договори BG05M2OP001-1.001-0001-C01 /28.02.2018г. и

BG05M2OP001-1.001-0004-C01/24-28.02.2018г., се изменят самите административни договори. Доколкото Р. на ОП НОИР не е обосновал наличието на предпоставките по чл.19д, ал.1, изр. I от АПК, нито е предложил на жалбоподателя сключването на допълнително споразумение за изменението на двата административни договора, счита че оспореното Ръководство за изпълнение на административни договори от 09.01.2020г., е нищожен, евентуално незаконосъобразен административен акт. Представена е писмена защита, като акцентира, че с определение №13414/29.10.20г., по адм. Дело №11050/20г. на ВАС новите правила за поведение, създадени с оспореното Ръководство, са квалифицирани като общ административен акт. Съобразно това заявява, че процесуалните правила за издаването му в частите, които според жалбоподателя имат характер на общ административен акт и с които за първи път се създават задължителни за бенефициентите правила за поведение, по смисъла на АПК не са спазени, което е достатъчно основание то да бъде отменено. В съдебно заседание жалбоподателят чрез пълномощник адв. О. поддържа писмената защита и претендира присъждане на разноски съгласно предоставен в с.з. списък.

Ответникът Изпълнителен директор на ИА „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ /ОП НОИР/ и Ръководител на Управляващия орган (УО) на ОП НОИР 2014-2020 чрез процесуалния си представител дава подробно писмено становище за недопустимост на жалбата поради липса на годеи за оспорване административен акт и поради правен интерес на жалбоподателя. С оглед гореизложеното, моли да бъде оставена без разглеждане жалбата като недопустима, алтернативно да бъде отхвърлена като неоснователна. В съдебно заседание ответникът чрез пълномощник юрк. Б. оспорва жалбата, намира същата за недопустима, алтернативно неоснователна. Оспореното ръководство във версията му от м. януари 2020 не създава първична регламентация спрямо документите по чл.26 от ЗУСЕСИФ, което следва да бъде извършено чрез сравнение на ръководството във версията му от м. декември 2018г. Претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение пред всички инстанции и държавна такса, в т.ч. разноски пред настоящия състав. Прави възражение за прекомерност по отношение претендираните разноски на адвокатско възнаграждение. С оглед предоставена в с.з. възможност е депозирал писмена защита в дадения от съда срок. В допълнение уведомява съда, че с §10 ДР от ПМС №274/09.08.2021г. за изменение и допълнение на УП на ИА „ОПННР“, приет с ПМС №237/2017г. Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ е преименувана в Изпълнителна агенция „Програма за образование“.

Прокурор от СГП дава заключение, че жалбата е неоснователна и следва да бъде отхвърлена.

С определение №5217 от 13.07.2020 г., производството по делото е било прекратено,

като решаващ едноличен състав на АССГ е приел, че липсва годен предмет на оспорване, защото Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г., утвърдено на 09.01.2020 г. (Ръководството), не е нито акт по чл. 26, ал. 1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ), нито е част от сключените два договора за безвъзмездна финансова помощ, а има характер на задължителни указания по изпълнението на тези договори не съответства на съдържанието на Ръководството. Изложени са и други съображения, мотивирали съдебния състав да приеме недопустимост на оспорването.

С определение № 13414 от 29.10.2020 г, постановено по а.д. 11050/2020 г., ВАС приема изводите на низовия съд. Като правен резултат прекратителното определение на АССГ е отменено и делото е върнато за ново разглеждане от друг състав на АССГ, като за целта са дадени изключително подробни указания, които са съобразени от ХХ-тричленен състав на АССГ.

С Решение №4374/02.07.2020г. по а.д. 1165/2020г. тройният състав на АССГ отменя Ръководството за изпълнение на АДФП, съфинансирани от ЕФРР по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на ОПНИР 2014-2020, утвърдено на 09.01.20г. от Р. на ОПНИР. Съобразявайки се със задължителните указания на ВАС относно правния характер на обжалваното ръководство – общ административен акт, съдът установява, че процесуалните правила за издаване на общ административен акт, съдържащи се в чл.66, ал.1 и 2 и сл. От АПК не са спазени, което е самостоятелно основание за отмяна на акта като незаконосъобразен.

С Решение №2656 от 22.03.2022г. по а.д. №8121/2021г. ВАС отменя Решение №4374/02.07.2021г. по адм.д. №1165/2020г. и връща делото за ново разглеждане от друг състав на АССГ при дадени подробни указания, съгласно които първоинстанционният съд следва да извърши собствен анализ на разпоредбите на ръководството и да установи кои от тях имат характер на общ административен акт, като постанови съдебно решение в съответствие със задължителните указания, дадени в Определение №13414/29.10.20г. по адм. Дело №11050/2020г. на ВАС само по отношение на тези разпоредби. С тези указания този съдебен състав е длъжен да съобрази.

Като взе предвид изложените становища на страните и представените доказателства в административната преписка, съобразявайки задължителните и мотивирани указания, дадени с Определение №13414/29.10.2020г. по адм. Дело №11050/2020г. на ВАС и Решение №2656 от 22.03.2022г., постановено по а.д. 8121/2021г. на ВАС, Административен съд София – град, XI троен състав намира доводите на жалбоподателя за основателни. По допустимостта на жалбата с посоченото определение на ВАС спорът е решен и не се дължи коментар.

Софийският университет „Св. К. О.“ е бенефициент на безвъзмездна финансова помощ от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020 г." въз основа на два административни договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ:

1. На 22.08.2016 г., със Заповед №РД-09-1175, ръководителят на Управляващия орган

на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г., утвърждава Насоки за кандидатстване по процедура чрез подбор на проектни предложения „Изграждане и развитие на центрове за върхови постижения“ по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“, които съдържат: 1.) Условия за кандидатстване и 2.) Условия за изпълнение на одобрените проекти.

2. На 28.02.2018 г. между С. университет „Св. К. О.“ и Управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 – 2020 г. са сключени два договора за безвъзмездна финансова помощ за проект „Изграждане и развитие на център за върхови постижения „Наследство БГ“ и за проект „Университети за наука, информатика и технологии в е-обществото (УНИТе)“.

3. На 15.03.2018 г., на електронната страница на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ - <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=139>, е публикувано Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“, утвърдено от ръководителя на Управляващия орган.

4. На 21.12.2018 г. на електронната страница на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ - <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=139>, е публикувано Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“.

5. На 09.01.2020 г. ръководителят на Управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ утвърждава Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие“ публично достъпни на адрес: <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=139>.

Софийският университет „Св. К. О.“ е бенефициент на безвъзмездна финансова помощ от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020 г.“ въз основа на два административни договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ:

- ВО05М2ОР001-1.001-0001-С01 за изпълнение на проект „Изграждане и развитие на Център за върхови постижения „Наследство БГ“, подписан от всички страни на 28 февруари 2018 г. и

- ВО05М2ОР001-1.001-0004-С01 за изпълнение на проект „Университети за Наука, Информатика и Технологии в е-обществото (УНИТе)“, подписан от страните между 24 и 28 февруари 2018 г.

Клаузите на двата договора са идентични. Според еднаквата в двата договора клауза на чл.8.1 неразделна част от договора са приложения, изискуеми нормативно по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ, в частта, определяща условията за изпълнение на проектите. Няма изрично посочване, че неразделна част от договора е Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020 г.“. Ръководството е утвърдено от

ръководителя на УО на ОП „НОИР“ на 1.3.2018 г. , времево след подписване на двата договора, от което може да се направи извод, че договорите, към дата на сключването не са обвързани с Ръководството, което като документ се официализира след това във времето. Оспорващата страна поддържа становище, че в случая е налице административен договор, по който СУ „К. О.“ е страна. Административният договор във всичките му части, е индивидуален (според жалбоподателя) административен акт и споровете относно неговата действителност, изпълнение, изменение или прекратяване се решават от компетентния административен съд по реда на дял III от АПК-чл. 19ж, ал.1 и 2 от АПК.

Становището, че Ръководството е ИАА не е споделено от ВАС, като с отменителното определение е направен подробен анализ на възникналото правоотношение и съобразно основанията за обжалване, освен, че приема неправилно прекратяване на производството от състав на АССГ, са дадени указания за характера на Ръководството, което се приема за общ административен акт и следва да се обсъжда като такъв.

Съобразявайки указанията на ВАС, АССГ ХХ Тричленен състав по адм.д. 1165/2020 е изпълнил процедурата по чл. 181 от АПК. В производството не са встъпили страни, за които оспорвания акт е благоприятен. Самата жалба е подадена в срока по чл. 179 от АПК и при редовна процедура, съставът е установил, че процесуалните правила за издаването на общ административен акт, съдържащи се в чл.66, ал.1 и 2 сл. От АПК не са спазени при издаването на оспореното Ръководство,които се споделят от касационната инстанция в Решение №2656/22.03.22г. по а.д. 8121/2021г. на ВАС.

Настоящият състав дължи произнасяне по това кои точно разпоредби на ръководството имат характер на общ административен акт и да постанови съдебно решени в съответствие със задължителните указания.

Безспорно е и по отношение на фактите по делото страните нямат спор, както и не се правят доказателствени искания, че жалбоподател наред с други ВУЗ са бенефициенти по сочените договори. Безспорно е, че договорите имат обвързваща сила между страните, така както са сключени. Безспорно е, че Ръководството от 01.03.2018 г., е след подписване на договорите от страните, а следващото изменение на Ръководството е от 21.12.2018 г. Не е спорно, че в двете версии това Ръководство не е било оспорвано. На 09.01.2020 г. от страна на ответника е прието и публикувано ново Ръководство, което според оспорващата страна е нищожно.

От страна на ответника в много подробно становище по същество, освен, че се коментират отделни части от оспорвания акт се противопоставя липсата на правен интерес от страна на оспорващия. Излага се довод, че оспорващ е известен за условията още от 2018 г. Считано от тогава, бенефициент приема и не възразява всяка промяна в Ръководството и приложенията, публикувана на уеб сайта на Управляващия орган, секция „Документи“, раздел „Ръководства и указания на УО“: Бенефициентът е длъжен да изпълнява проекта в съответствие с актуалната версия на Ръководството и приложенията към него. От това се навежда възражение, че е допустима едностранна промяна на Ръководството, която е задължителна за изпълнение. С тези условия жалбоподателят бенефициент по двата административни договора е бил наясно още с издаването на Ръководството на 01.03.2018 г. /непосредствено след сключването на двата административни договора/ и не ги е оспорил по никакъв начин. На 21.12.2018 г. Р. на ОП НОИР

е утвърдил нова версия на Ръководството, която заменя версията на ръководството от 01.03.2018 г., задължителна е за изпълнение и на страница втора съдържа цитираните по-горе условия. Ръководството от 21.12.2018 г. също не е оспорено от жалбоподателя. Версията на Ръководството от 09.01.2020 г., предмет на оспорване в настоящото производство, съдържа същата формулировка, според ответника. Прави се възражение, че в тази връзка и след като жалбоподател приема предишните версии на Ръководството, не е в състояние да установи неблагоприятно засягане на права и интереси. Възражението е, че в жалбата няма конкретно оспорване на условията, заложи в Ръководството от 09.01.2020 г. Ръководството от 09.01.2020 г. не създава нови правила за поведение и не засяга неблагоприятно бенефициента /жалбоподателя/. Обратно на твърдението на ответника, жалбоподател излага съображения, че Р. на ОП НОИР е административен орган, а съгласно чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ се дава възможност на ръководителя на управляващия орган на програмата правомощието да утвърждава за всяка процедура документ, определящи условията за изпълнение на одобрените проекти. Ръководството е задължително за бенефициента при изпълнението на административния договор, а този договор е един, сключен преди 09.01.2020 г. Оспореното Ръководство е „част от документите по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ“, а не е извън кръга на тези документи за безвъзмездна финансова помощ Поради това бенефициентът има интерес от оспорването му пред съд. Р. на ОП НОИР е издал оспореното Ръководство именно въз основа на правомощието си по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ, а не въз основа на чл.1.5, петия абзац от Общите условия към административния договор.

Безспорно е, че предоставянето и използването на безвъзмездната финансова помощ от Европейските структурни и инвестиционни фондове е подчинено на нормативно установени правила – правила за предоставяне на помощта и правила за изпълнение на одобрените проекти.

Безспорно е също, че с оглед на принципа на споделеното управление между Комисията и държавите членки – член 4, параграф 7 от Регламент №1303/2013, правилата за предоставяне и за използване на безвъзмездната помощ са регламентирани в правото на Съюза и в националното право.

В националното право правилата за предоставяне и използване на безвъзмездната помощ са регламентирани в Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, в частност, с оглед на предмета на делото в глава трета „Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ“, глава четвърта „Специални правила за определяне на изпълнител от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ“, и раздел I „Общи условия и допустимост на разходите“ на глава пета „Финансово управление и контрол“, и в подзаконови нормативни актове – чл. 28, ал. 1, т. 1 и чл. 59, ал. 1, т. 1 ЗУСЕСИФ, досежно правилата за предоставяне на помощта и за допустимите разходи.

Но тъй като всяка оперативна програма има свои специфични цели и в съответствие с това специфики във връзка с изискванията за предоставяне и за използване на безвъзмездната помощ, правото на Съюза – член 125, параграф 3, буква а), точка ii) и буква в) от Регламент №1303/2013, възлага на

управляващия орган задължението да прилага подходящи процедури и критерии за подбор, които са прозрачни и да гарантира, че на бенефициера (по смисъла на член 2, т. 36 от Регламент №1303/2013) е предоставен документ, в който се посочват условията за подкрепа за всяка операция.

За изпълнение на това задължение националният законодател – чл. 26, ал. 1 ЗУСЕСИФ, предоставя на ръководителя на управляващия орган на всяка оперативна програма правомощието да регламентира чрез нарочен акт условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти, които не са регламентирани от нормативните актове. Законодателят изрично регламентира характера на този акт, процедурата по неговото приемане, възможностите за неговото изменение и за тълкуване.

Това правомощие на ръководителя на управляващия орган, регламентирано в правото на Съюза и в националното право, е пряко проявление на визираното в член 6, параграф 1 и 3 от Договора за Европейския съюз във вр. с член 6 от Регламент №1303/2013 зачитане на правата, свободите и принципите, залегнали в Хартата на основните права на Съюза и зачитане на основните права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в качеството им на общи принципи на правото на Съюза. То (правомощието) осигурява спазването на принципите на правна сигурност и предвидимост, сочени като изискуеми и в практиката на Съда на Европейския съюз. Съдът намира опора в съжденията на оспорващата страна, че Ръководството е част от договорите от 2018 г., както и че в значителна степен се ограничават правата на бенефициента, по точно жалбоподателя, защото бенефициенти, както се спомена са повече от един, всички обвързани от договорите от 28.02.2018 г.

С оспореното Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014 - 2020 г.“, утвърдено на 9.01.2020 г., Ръководителят на УО на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ е създал нови задължителни за бенефициентите правила за поведение, които не се съдържат нито в Насоките за кандидатстване и неговите приложения, вкл. административен договор и общи условия към него, нито в някой нормативен акт, а именно: създадени са допълнителни изисквания за допустимост на разходите за изпълнение на проектите по ОП НОИР относно възнагражденията на лицата, наети за организация, управление и изпълнение на проекта, каквито не се съдържат нито в чл.57 от ЗУСЕСИФ или нормативните актове, към които препраща тази разпоредба, нито в правото на ЕС, нито в ПМС № 162 от 5.7.2016 г., ПМС № 189/28.7.2016 г. или Наредба № Н- 3/22.5.2018 г. на министъра на финансите, нито в някой друг нормативен акт, и които противоречат на правилата за допустимост на тези разходи в раздел II и IV, т.1 от условията за кандидатстване, които бенефициентът на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР също е длъжен да спазва на основание чл. 1.1. от общите условия към административния договор; определено е правното значение на израза, използван в чл.68, ал.5 от Регламент № 1303/2013 г. „фиксиран

процент от brutните разходи за заетост в съответствие с фиксиран процент часове работа по операцията за месец“ и въз основа на това са определени изисквания за допустимост на разходите за възнаграждения на лицата, наети за организация, управление и изпълнение на проекта. Определянето на правното значение на изразите, използвани в нормативните актове, *представлява първично регулиране* на обществените отношения, което е извън правомощията на Р. на ОП НОИР. За изразите, използвани в правото на ЕС, както е настоящия случай, това правомощие е дадено с чл.7а от ЗНА на Министерския съвет. Тъй като няма акт на МС, с който да са определени правилата за прилагане на предвидения в чл.68а, ал.5 от Регламент 1303/2013 г. фиксиран процент часове за работа по проекта, то добавката от оспорваното Ръководство представлява всъщност създаване на тези правила Р. на ОП НОИР, а не прилагането им, и това пряко засяга правата и законните интереси на СУ „Св. Кл. О.“ като страна по договорите за безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР; създадени са правила за изменения и промени в договора, които не се съдържат в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕЦИФ - Насоки за кандидатстване и приложенията към тях, и не представляват само преразказ на относимата нормативна уредба - т. III, от Ръководството; създадени са правила за отчитане - т. V, от Ръководството, които не представляват само указания с какви документи и с какво техническо средство трябва да става отчитането на дейностите по договора, а са първична уредба на изисквания за отчитане на дейностите по договора; изискванията за „Предприемане на мерки за избягване на потенциален конфликт на интереси“ са различни от тези в Насоките за кандидатстване и приложенията към тях; изискванията по т.1.6 „Информация и комуникация“ не се съдържат в Насоките за кандидатстване и неговото приложение XX „Единен наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за информация и комуникация 2014 - 2020 г.“.

Освен това, на създадените с оспореното Ръководство нови правила за поведение, вкл. и на допълнителните изисквания за допустимост на разходите за изпълнение на проектите по ОП НОИР относно възнагражденията на лицата, наети за организация, управление и изпълнение на проекта, е придадено обратно действие - на с.2 на Ръководството е записано, че за производствата по АПК, свързани с изпълнението на административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, се прилага версията на Ръководството, която е в сила към датата на стартиране на съответното административно производство. Едно от тези административни производства е производството по верифициране на разходите за изпълнение на проекта. Следователно, оспореното Ръководство се прилага с обратна сила и за исканията за верификация и възстановяване на допустими разходи за изпълнение на проекта направени преди 09.01.2020 г., но подадени след тази дата, въпреки че по време на извършването им новите правила за верификация в оспореното Ръководство не са били известни на бенефициента, поради което той не е могъл да се съобрази с тях.

Ръководството в частта, в която регламентира за пръв път дейности, факти и обстоятелства, които не са регламентирани в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕЦИФ или ги регламентира по различен начин и в този смисъл се квалифицират като



общ административен акт според настоящия състав на АССГ са следните:

На стр.11-27 от ръководството т.4 „Наемане на екипа за организация и управление на проекта“ са създадени допълнителни изисквания за допустимост на разходите за изпълнение на проектите по ОПНОИР относно възнагражденията на лицата, наети за организация, управление и изпълнение на проекта. Такива изисквания не възникват по силата на чл. 57 от ЗУСЕСИФ или нормативни актове, към които препраща разпоредбата, нито в правото на ЕС или в подзаконовите нормативни актове – ПМС №162 от 05.07.2016г., ПМС №189/28.07.2016г., Наредба №Н-3/22.05.2018г. на Министъра на финансите. Те противоречат на правилата за допустимост на тези разходи в раздел II и раздел IV, т.1 от условията за кандидатстване, които са и публично достъпни и на адрес <http://sf.mon.bg/?go=news&p=detail&newsId=409>, които бенефициентът по сключения договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР е длъжен да спазва и съблюдава в изпълнение на чл.1.1 от общите условия към административния договор. В рамките на тази част от ръководството, на стр.13-13 по вариант 2 фигурира текст, определящ правното значение на израза, използван в чл. 68, ал.5 от Регламент №1303/2013 „фиксиран процент от брунтните разходи за заетост в съответствие с фиксиран процент часове работа по операцията за месец“ и въз основа на това са определени изисквания за допустимост на разходите за възнаграждения на лицата, наети за организация, управление и изпълнение на проекта. Съдът намира, че определянето на правното значение на изрази, използвани в нормативни актове е първично регулиране на обществените отношения, като Р. на ОПНОИР няма такива. За изразите, използване в европейското право, както е настоящият случай, правомощието е дадено в чл.7а от ЗНА на Министерския съвет. Няма акт на МС, с който да са определени правилата за прилагане на предвидения в чл.68а, ал.5 от Регламент 1303/2013г фиксиран процент часове за работа по проекта, то текстът за вариант 2 от стр.13 и 14 от ръководството именно представлява създаване на тези правила от страна на Р., а не прилагането им и засяга пряко правата и законните интереси на бенефициентите по договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ОП НОИР.Тоест в тази си част ръководството регламентира за първи път факти, обстоятелства и дейности, които не са регламентирани в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ.

На стр.56-68 от ръководството т.2 Недопустими промени/изменения, т.3 Промени, които се извършват с уведомително писмо от Бенефициента т.4 Изменение на договора чрез сключване на допълнително споразумение се създават правила за изменения и промяна в договора, които не се съдържат в Насоките за кандидатстване по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ и приложенията им, в тази си част ръководството регламентира за първи път факти, обстоятелства и дейности, които не се съдържат в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ.

От стр.81 до стр.82 от Ръководството са създадени правила за отчитане „Отчитане на индикаторите за брой изследователи по даден проект, измерено в еквивалент на пълно работно време“, които освен че представляват указания с какви документи и с какво техническо средство трябва да става отчитането на дейностите по ДБФП, се приемат от съда за първична уредба на изисквания за отчитане на дейностите по договора. Ръководството в тази

част регламентира за първи път дейности, факти и обстоятелства, които не са регламентирани в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ.

Изискванията по т.1.5 „Предприемане на мерки за избягване на потенциален конфликт на интереси“ се различават от тези в Насоките за кандидатстване и техните приложения. В този смисъл са регламентирани дейности, факти обстоятелства по различен начин от регламентираните в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ.

Изискванията по т.1.6 „Информация и комуникация“ не се съдържат в насоките за кандидатстване и приложение XX „Единен наръчник на бенефициента за прилагане на правилата за информация и комуникация 2014-2020г.“Тази част от ръководството не представлява указание, а за първи път създава правила за поведение, които не са регламентирани в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ.

Само така посочените части от разпоредбите на оспореното Ръководство съдът приема, че не представляват указание по смисъла на т.1.5 от Общите условия, а за първи път създават правила за поведение или ги регламентират по различен начин от този, фигуриращ в акта по чл.26, ал.1 от ЗУСЕСИФ и с оглед направеното тълкувание на мотивите на ВАС в Определение №13414/29.10.2020г. по адм. Дело №11050/2020г. имат характер на общ административен акт.

В съответствие с указанията, дадени от ВАС в Решение №2656/22.03.22г. по адм.д.8121/2021г. настоящият тричленен състав на АССГ при така установените части на ръководството, имащи характер на общ административен акт, следва да постанови съдебно решение в съответствие със задължителни указания, дадени в определение № 13414/29.10.2020 г. по адм. дело № 11050/2020 г. на VII отд. на ВАС.

Процесуалните правила за издаването на общ административен акт, съдържащите се в чл.66 и сл. от АПК, не са спазени при издаването на оспореното Ръководство от 09.01.2020 г. и само това е достатъчно основание то да бъде отменено в посочените по-горе части. Воден от процесуалното задължение да спази и указанията на вишестоящата съдебна инстанция, че оспорваното ръководство е общ административен акт, установи неспорими нарушения на чл. 66, ал. 1 и 2 от АПК, тъй като откриването на производството по издаване на Ръководството в частта, имаща характер на общ административен акт, не е оповестено публично чрез средствата за масово осведомяване, изпращане на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин, с включени основни съображения за издаване на акта, както и посочване формите на участие на заинтересованите граждани и организации. Не става ясно, че заинтересовани граждани/организации могат да разискват предложението на ответника, каквото няма, и да участват с мнения и предложения. Покана за подобно публично обсъждане също не е представена като доказателство по делото, а и няма как да бъде представена, по причина че вида на акта е определен с определението на ВАС, като общ административен.

Не са ангажирани и никакви доказателства за оповестяване откриването на производството чрез средствата за масово осведомяване - радио, телевизия, печат. Неспазването на изискванията в АПК относно ред за откриване на

производството по издаване на Ръководството в частта, съставляваща общ административен акт, води до лишаване от възможност заинтересованите лица да упражнят правата си и да участват в административното производство и то в срок не по-кратък от един месец, съобразно разпоредбата на чл. 69, ал. 2 от АПК. Това нарушение от своя страна е довело до нарушаването на основни принципи в административното производство - за равенство, за достъпност, публичност и прозрачност.

Оспореното Ръководство в разпоредбите, имащи характер на общ административен акт, не съдържа и *мотиви за приемането му*, което представлява нарушение на изискването за форма. Липсата на този реквизит от съдържанието на акта възпрепятства възможността да се изведе волята на органа.

Между страните няма спор, а това се установява и от приетите по делото доказателства, че първото Ръководство за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от ЕФРР по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 - 2020 г.“ е от март 2018 г., следващото е от 21.12.2018 г. Административният орган няма право сам да отмени или да измени влезлия в сила общ административен акт. Това право, при условията на чл.99 и сл. от АПК, има непосредствено по-горестоящия административен орган, който в случая е министърът на образованието и науката (чл.3, ал.1 от Устройствения правилник на ИА „ОП НОИР“). Следователно, без да е ясно, утвърденото на 09.01.2020 г. Ръководство отменя или изменя предходното Ръководство в редакции 01.03.2018 ш 28.12.2018 г. или УО е издал ново по същия въпрос - изпълнението на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от ЕФРР по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 - 2020 г.“ Не се установи необходимостта от издаването на ново ръководство, оттам след като изрично не се сочи, че не се прилага предходното, съдът констатира противоречие във волята на ответника, като това не се отчита в интерес на бенефициента/ите.

Оспореното Ръководството в частта по раздел I.4, I.5, I.6, III.3 и III.4 нарушава и материалния закон, тъй като определя задължителни за бенефициентите правила, въз основа на които да се изпълняват одобрените проекти по приоритетна ос 1 на ОП НОИР, които не са предвидени в чл.57 от ЗУСЕСИФ или нормативните актове, към които препраща тази разпоредба, в правото на ЕС, в ПМС № 162 от 5.7.2016 г., ПМС № 189 от 28.7.2016 г. или Наредба № Н-3/22.5.2018 г. на министъра на финансите, нито в някой друг нормативен акт, или противоречат на правилата в тези нормативни актове. На новите правила, създадени с оспореното Ръководство, е придадено обратно действие, което нарушава принципите на правна сигурност и предвидимост.

Въз основа на изложеното троен състав на АССГ прие, че следва да отмени *Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и*

образование за интелигентен растеж" 2014 - 2020 г.", утвърдено на 9.1.2020 г. от ръководителя на УО на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ в частта по раздел I.4, I.5, I.6, III.3 и III.4, утвърдено от изпълнителен директор на ИА ОПНОИР. Не се приема нищожност на оспорвания общ административен акт. В оспорената част на общия административен акт – Ръководството не са допуснати нарушения на материалния закон, водещи до неговата нищожност. Съдът е длъжен да отрази, че противоречието с материалния закон, може да обоснове нищожност, когато е налице пълна липса на предпоставките на приложимата правна норма, когато актът е издаден изцяло при липса на законово основание или когато акт с такова съдържание не може да бъде издаден въз основа на никакъв закон или от никой орган. В случая, посочените условия не са изпълнени. Съобразно изложеното в жалбата и уточненията към нея съдебния състав приема, че всички доводи за нарушения на административнопроизводствените правила и на материалния закон са за незаконосъобразност на акта в оспорената част и могат да обосноват неговата отмяна, но не и нищожност на същия, тъй като не сочат на съществени пороци с характера, изяснен по-горе. Безспорно е, че ответникът не е изпълнил никаква процедура по реда на чл. 66 и сл. от АПК, но няма как да изпълни тези нормативно определени действия, 1. Предходните Ръководства не са оспорвани, за да има индиция, че след като има общ административен акт, има и процедура преди издаването му; и 2. Подобен казус не е стигал до ВАС за да се определи вида на оспорвания акт, както е преценил съдебния състав, постановил отменителното определение.

В останалата си част, Ръководството не съставлява общ административен акт, поради което и съобразно преценката на съдебния състав, постановил отменителното решение, жалбата на СУ „Св. К. О.“ срещу Ръководството в останалата му част следва да бъде оставена без разглеждане и производството да бъде прекратено.

При този изход на спора, предмет на делото и на основание чл.143, ал.1 АПК, правото на разноски е възникнало за жалбоподателя. То е своевременно упражнено, като е поискано присъждането им-чл.81 ГПК, вр.чл.144 АПК, поради което следва да бъде уважено. Представени са доказателства за съдебни разноски общо за трите инстанции в размер на 11 870лв, от които 4500лв. държавна такса по жалбата срещу ръководството, 150лв. държавна такса по частната касационна жалба срещу определение №5217/13.07.20г., 20лв. държавна такса за обнародване в ДВ и по 2400лв. възнаграждение за правна защита и процесуално представителство по делото за един адвокат по всяка от трите инстанции. Възражението на ответника за прекомерност на платения адвокатски хонорар е основателно предвид разпоредбата на чл. 8, ал. 3 от Наредба № 1/09.07.2004г. за минималните размери на адвокатските възнаграждения, съгласно която за процесуално представителство, защита и съдействие по административни дела без определен материален интерес, извън случаите по ал. 2, възнаграждението е 500 лв. Като съобрази посочената норма, фактическата и правна сложност на делото и обема на извършената правна защита и съдействие от процесуалния представител на жалбоподателя, а така също и съобразно уважената част на жалбата, съдът

приема, че в полза на страната следва да се присъдят разноски за адвокатски хонорар в размер на 1 000 лв. за всяка от съдебните инстанции. На жалбоподателя следва да бъдат присъдени разноски в размер 7670лв., от които 4500лв. държавна такса по адм.д. 1165/20г., 150лв. държавна такса по частна касационна жалба срещу определение №5217/20г. по адм.д.№1165/20, 20лв. държавна такса за обнародване в ДВ, 1000лв. възнаграждение за правна защита и процесуално представителство по адм.д.1165/20г., 1000лв., възнаграждение за правна защита и процесуално представителство по адм. Дело 8121/21г. на ВАС и 1000лв. възнаграждение за правна защита и процесуално представителство по делото за един адвокат при повторното разглеждане на делото от АССГ по адм.дело №2902/22г.

На основание чл.143, ал.3 от АПК във връзка с [чл. 78, ал. 8 от ГПК](#), [чл. 144 от АПК](#), [чл. 37, ал. 1 от Закона за правната помощ](#) и [чл. 24 от Наредбата за заплащане на правната помощ](#), искането на ответника за присъждане на юрисконсултско възнаграждение, следва да се уважи като се присъди такова в размер на 200 лева пред всички инстанции и 70лв. държавна такса за касационно обжалване по адм.д. №8121/21г. на ВАС. С оглед частичното уважаване на жалбата, в полза на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж, преименувана в Изпълнителна агенция „Програма за образование“ юрисконсултското възнаграждение се определя от съда на 100лв. пред всички инстанции.

По изложените съображения, XI троен състав на АССГ

РЕШИ

ОТМЕНЯ по жалба на Софийски университет „Св. К. О.“ Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 - 2020 г.“, утвърдено на 09.01.2020 г. от ръководителя на УО на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ в частта по Раздел I.4, I.5, I.6, III.3 и III.4.

ОСТАВЯ БЕЗ РАЗГЛЕЖДАНЕ на основание чл.159, т.1 АПК жалбата на Софийски университет „Св. К. О.“ срещу Ръководството за изпълнение на административни договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, съфинансирани от Европейския фонд за регионално развитие по приоритетна ос 1 „Научни изследвания и технологично развитие на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014 - 2020 г.“, утвърдено на 09.01.2020 г. от ръководителя на УО на ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“ в останалата част И ПРЕКРАТЯВА производството по делото в същата част.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ преименувана в Изпълнителна агенция „Програма за образование“ да заплати на Софийски университет „Св. К. О.“ сумата 7670

(седем хиляди шестотин и седемдесет) лева, деловодни разноси.

ОСЪЖДА Софийски университет „Св. К. О.“ да заплати на Изпълнителна агенция „Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, преименувана в Изпълнителна агенция „Програма за образование“ сумата от 370 (триста и седемдесет) лева, деловодни разноси.

Решението в прекратителната му част е с характера на определение и може да бъде оспорено в 7-дневен срок с частна жалба, подадена чрез АССГ до Върховния административен съд. В останалата му част, решението може да бъде оспорено с касационна жалба, подадена чрез АССГ до Върховния административен съд, в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

Председател

Членове: 1.

2.