

РЕШЕНИЕ

№ 5302

гр. София, 02.09.2021 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 60 състав,
в публично заседание на 22.04.2021 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Георги Терзиев

при участието на секретаря Паола Георгиева, като разгледа дело номер **2598** по описа за **2019** 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 вр. с чл.27, ал.1 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ).

Образувано е по жалба на [фирма], ЕИК[ЕИК], представлявано от Х. З. против Решение от 06.02.2019 г. за верификация на постъпило междинно плащане и Решение за прекратяване на административен договор № BG05M9OP007-1.003-2432-C03/29.03.2017 г. на ръководителя на УО на ОП „Развитие на човешките ресурси“ и зам. министър на Министерството на труда и социалната политика /МТСП/.

В жалбата се навеждат оплаквания, че издаденият административен акт е незаконосъобразен, като издаден в нарушение на административно – производствените правила, в противоречие с материалноправните разпоредби. Твърди, че при издаване на оспореното решение е допуснато съществено процесуално нарушение тъй като са постановени два административни акта с различни правни и фактически основания. Наред с това се твърди, че е налице нарушение на разпоредбата на чл. 19д, ал.2 от АПК. Жалбоподателят твърди, че в оспорения административен акт се съдържат неверни констатации и административният орган е достигнал до неправилен извод, че изпълнението на Договор №BG05M9OP001-1.003-2432-C03 е поставено в риск. Навежда се оплакване за

неспазване на процедурата чл. 14, ал.1 от Наредбата на администриране на нередности по Европейски структурни и инвестиционни фондове. В жалбата се излагат подробни съображения по съществуването на спора. Искането до съда е да се отмени оспорвания административен акт.

В съдебно заседание жалбоподателят [фирма] се представлява от адв. Б., който моли съда да уважи жалбата по съображения, изложени в нея. Претендира направените по делото разноси, за които представя списък /лист 215 по делото/.

Ответникът – Ръководителят на УО на ОП „Развитие на човешките ресурси“ 2014-2020 и заместник министъра на МТСП, чрез процесуалния си представител – Д. Д. оспорва жалбата. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като взе предвид представените и приети по делото доказателства и становищата на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Между [фирма], като бенефициент и Министерството на труда и социалната политика, чрез Главна дирекция „Европейски фондове, международни програми и проекти“ е сключен административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ /АДПБФП/ № административен договор № BG05M9OP007-1.003-2432-C03/29.03.2017 г.

От управляващия орган е извършена проверка на комплект документи по Искане за плащане №2 от ИСУН 2020 с отчетен период 29.03.2017г.-31.10.2018г. по проект „Нови хоризонти в [фирма]“ с №BG05M9OP001-1.003-2432 с обща стойност на постъпилото искане за междинно плащане 47 353, 14 лева.

В процеса по верификация на искане за междинно плащане, на 20.12.2018г. е извършена проверка на място от екип на УО. В резултат на проверката са направени следните констатации:

Относно Дейност 3 „Закупуване на оборудване, обзавеждане и стопански инвентар, свързани със създаването на нови работни места“ е установено, че към момента на проверката - 9 дни преди на изпълнение на проектните дейности не са налични никакви документи по дейността, и закупено оборудване и обзавеждане, съгласно ДБФП.

Относно Дейност 2 „Идентифициране, подбор и наемане на безработни и/или неактивни за период до 12 месеца“ е констатирано, че към момента на извършената проверка в офиса на бенефициента не присъства нито едно от 4-те лица от целевата група с активни трудови договори, съгласно приложените документи в искането за плащане.

От присъстващият на проверката г-н Е. Е., Изпълнителен директор на [фирма] и ръководител на проекта са дадени следните обяснения:

- А. Х. - представена е молба за напускане от лицето, считано от 28.12.2018 г., но към момента 20.12.2018 г. е в неплатен отпуск, за който не е наличен документ;

- З. О. е на 4 часов работен ден, не присъства в офиса и е командирована в [населено място], не е налична заповед за командироване;

- М. Р. и А. В. са командировани в [населено място], но не са налични заповеди за командировки.

Подаден е сигнал към експерти на УО в [населено място] и [населено място] за връзка с лицата, за да бъде уговорена евентуална проверка на място в съответният град. Лицата са информирали експертите на УО - В. П. и Д. Г., че са в [населено място] в момента, но могат да дадат точно местоположение, след което прекратяват комуникацията си с експертите.

В присъствието на екипа, извършващ проверката, бенефициентът е провел телефонни разговори с командированите лица, за да бъде установено тяхното местоположение, от които се е установило, че същите са все още в [населено място], което е в противоречие с информацията подадена до експертите на УО от [населено място] и [населено място].

На 21.12.2018 г. чрез комуникация BC05M9OP001-1.003-2432-CO3-M032 в ИСУН 2020 са представени заповеди за командировки и обяснение, от което става ясно, че на 20.12.2018 г. от 18ч. по график лицата имат изпит по теория за придобиване на професионална квалификация част от професия „Офис мениджър“. В хода на проверката ръководителят на проекта е установил, че нестартиралата навреме командировка ще доведе до недостиг на време и разпоредил отлагане на пътуването и незабавно явяване на работното място с оглед реализиране планираният изпитен процес.

Въз основа на установеното, управляващият орган е приел, че изпълнението на Договор №BG05M9OP001-1.003-2432-CO3 „Нови хоризонти в [фирма]" е поставено в риск и с процесното решение от 06.02.2019г. на основание чл. 19д, ал.2 от АПК във връзка с чл. 3.56.1.б.,а“ прекратява договора.

Със същия акт, на основание чл. 62, ал.1 от ЗУСЕСИФ, органът определя общ размер на верифицираните средства по постъпилото искане - 0,00 лева.

В хода на настоящото съдебно производство е допуснато събирането на гласни доказателства чрез разпит на свидетеля Е. Г. Е., председател съм на управителния съвет на [фирма], работещ като доцент по икономика и организация на труда в У. и член на съвета на директорите на [фирма]. От разпита на свидетеля се установи, че към датата на проверката трима от отсъстващите служители са били командировани на обучение, но заповедта за командироване не е била представена на проверяващите. Причината поради която командированите в [населено място] лица не са били на мястото на проверката е, че едно от момичетата се е забавило с тръгването и затова не са стигнали навреме. С молба до съда от 03.02.2020г. /лист 138/ по делото са представени писмени доказателства във връзка с направеното от жалбоподателя твърдение, че към момента на проверката служителите са били командировани.

В хода на съдебното производство като доказателства по делото са приети представените с жалбата и административната преписка писмени документи

При така установената фактическа обстановка, съдът формира и правните си изводи:

Жалбата е процесуално допустима, като е подадена в срок от надлежна страна – дружество адресат на процесното решение. разгледана по същество жалбата е основателна по следните съображения:

В изпълнение на задължението си по член 123, § 1 от Регламент № 1303/2013 г. българската държава, чрез централния си колегиален орган на изпълнителната власт - МС, в устройствените правилници на съответните администрации е определила управляващия орган за всяка от програмите, а в чл. 9, ал. 5 от ЗУСЕСИФ е приела, че ръководител на УО е ръководителят на администрацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или определено от него лице.

Съгласно чл. 4, т. 7 от Устройствения правилник на Министерството на труда и социалната политика, приет с ПМС № 266 от 10.11.2009 г. министърът на труда и социалната политика управлява програми и проекти в сферата на своята компетентност, финансирани от предприєдинителните и структурните фондове на

Европейския съюз и от други международни финансови институции и донори.

По делото е представена Заповед №РД01-268/04.04.2018 г. /лист 38/ на министъра на труда и социалната политика, издадена на осн. чл. 25, ал. 4 от Закона за администрацията, чл. 9, ал. 5 от ЗУСЕСИФ, чл. 4, т. 7 и чл. 29, ал. 1 от УП, която сочи за валидно овластяване на издателя на Решение за верификация на постъпило междинно плащане и Решение за прекратяване на административен договор 06.02.2019 г. с функциите на ръководител на УО на ОПРЧР 2014-2020 г.

С оглед на изложеното, настоящият съдебен състав счита, че Решение от 06.02.2019 г. за верификация на постъпило междинно плащане и Решение за прекратяване на административен договор № ВГ05М9ОР007-1.003-2432-С03/29.03.2017 г. на ръководителя на УО на ОП „Развитие на човешките ресурси“ и зам. министър на Министерството на труда и социалната политика са издадени от компетентен орган в предвидената от закона форма и не страдат от пороци, водещи до неговата нищожност.

Следва да бъде посочено още, че не е налице пречка в един административен акт да се съдържат няколко волеизявления на административния орган, касаещ различни по вид процедури, както е в конкретния случай – прекратяване на административен договор, отказ за верификация на претендирани разходи по договора и изменение на решение за верификация на постъпило искане за междинно плащане, но при ясно разграничаване волята на органа в рамките на всяка от процедурите, както и след спазване на правилата за законосъобразното им реализиране. Наведеното от жалбоподателя оплакване в тази насока се явява неоснователно.

1. По законосъобразността на акта, с който е прекратен процесния административен договор, настоящият съдебен състав прави следните правни изводи

Административният договор, съгласно определението по чл. 19а от АПК, е писмено съглашение между административен орган и граждани или организации, което е сключва в писмена форма и съдържа: страни, предмет и съдържание, дата на сключване и подписи на страните, ако друго не е предвидено в специален закон.

Според специалната разпоредба на § 1 т. 1 от ДР на ЗУСЕСИФ, „Административен договор“ е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за последния права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт. От това следва, че административният договор по ЗУСЕСИФ, макар и да се оформя в писмено споразумение има характеристиките на административен акт и се различава от писменото споразумение по чл. 20 от АПК. При административния договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по ЗУСЕСИФ има ограничаване на свободата на волята на двете страните, като ограниченията макар и да са за двата субекта, са различни. Върху автономията на волята на страните по административния договор по ЗУСЕСИФ, рефлектира властническия метод на правно регулиране.

Административният договор се оспорва по реда за оспорване на индивидуален административен акт (чл. 27, ал. 1 от ЗУСЕСИФ), като оспорването на административните договори не спира тяхното изпълнение (чл. 27, ал. 2 ЗУСЕСИФ). Решението на ръководителя на управляващия орган да предостави безвъзмездна

финансова помощ се обективира в административен договор с бенефициента (чл. 37, ал. 3 ЗУСЕСИФ). За разлика от общите правила по Закона за задълженията и договорите (чл. 9), които предоставят на страните възможността свободно да определят съдържанието на договора, доколкото то не противоречи на повелителните норми на закона и на добрите нрави, съдържанието на административния договор по ЗУСЕСИФ е строго регламентирано, като липсата на който и да е от реквизитите може да бъде основание за оспорването му по съдебен ред. Следователно, административният договор по ЗУСЕСИФ бидейки изрично волеизявление /решение/ на административен орган - ръководител на УО на програма, което замества издаването на административен акт, сам по себе си има характер на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21, ал. 1 от АПК. Актът на прекратяване на административния договор от страна на УО, също представлява индивидуален административен акт.

В конкретния случай, настоящият съдебен състав намира, че е допуснато нарушение на чл. 35 от АПК. Административният орган е издал оспореното решение без да са изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая и без да обсъди дадените обяснения.

При постановяване на решението за прекратяване на процесния административен договор, административният орган е взел предвид констатациите, направени при извършването единствено на една проверка, като не е обсъдил и представените от [фирма] документи във връзка с изпълнението на процесния административен договор и представената от управителя на бенефициента обяснителната записка. Видно от дадените обяснения от управителя на дружеството причините за отсъствието на наетите лица е прецедентно на посочената дата и не могат да обосноват извод за системно неизпълнение на договорни задължения.

На следващо място, административният договор предвижда процедура за едностранното му прекратяване, която не е спазена. В случай че бенефициентът неоснователно не изпълни някое от задълженията си и продължава да не го прави или не представя задоволително обяснение в срок от 5 работни дни след изпращането на писмено уведомление, включително при констатирана нередност от страна на Управляващия орган, последният може да прекрати договора изцяло. В случая не е налице нито изпратено писмено уведомление, че договорът ще бъде прекратен, поради конкретно неизпълнено задължение, нито е констатирано по надлежен начин последвало уведомяването продължаване на неизпълнението. Контролният лист от извършената проверка макар и представен на представител на бенефициента, не съдържа информация, която може логически да се обвърже с неизпълнение на задълженията по административния договор. Така съставеният контролен лист, според съда не представлява уведомление до бенефициента за неизпълнение на конкретно негово задължение по договора и по никакъв начин не го предизвестява, че ако „продължава да не го прави или не представи задоволително обяснение в срок от 5 работни дни“, целият договор ще бъде едностранно прекратен, със съответните от това последици.

Във всички случаи органът следва да установи „нарушаване или застрашаване“ на обществен интерес или друг факт от правната действителност, който пряко и непосредствено рефлектира върху постигане на целта на проекта при спазване на основните ценности на Съюза. В случая такова нарушаване - неизпълнение на договорно задължение със сочените правни последици, не е мотивирано от органа.

Нарушението или обективният юридически факт, или неизпълнението на задължението по договора, за да е с тежки последици за обществения интерес следва да бъде обосновано от органа по начин, че последиците от него да рефлектират пряко върху основните ценности на Съюза или да представляват пречка за изпълнение на целите на проекта. Прекратяването на договора на посоченото основание следва да бъде мотивирано или от нарушаване на правилата за предоставяне на помощта (т.е. нарушение, което засяга въобще правото тя да бъде получена), или от нарушаване на правилата за нейната разходване съобразно поставените цели на проекта. Във всички случаи обаче органът следва да установи „нарушаване или застрашаване“ на обществен интерес или друг факт от правната действителност, който пряко и непосредствено рефлектира върху постигане на целта на проекта при спазване на основните ценности на Съюза. В случая такова нарушаване не е обосновано от УО.

Видно от мотивите на акта, с който едностранно е прекратен процесният договор, освен на чл. 19д, ал.2 от АПК, административният орган се е позовал и на чл. 3.56.1, б. „а“ от АДФП, който предвижда, че УО има право да прекрати договора без предизвестие и без да изплаща каквито и да било обезщетения, в случай че бенефициентът неоснователно не изпълни някое от задълженията си и продължава да не го прави или не представя задоволително обяснение в срок от 5 работни дни след изпращането на писмено уведомление, включително при констатирана нередност от страна на Управляващия орган. В случая остава неизяснено защо органът не се е позовал на чл. 39, ал. 5 от специалния закон ЗУСЕСИФ, съдържащ аналогична разпоредба, съгласно която: Ръководителят на управляващия орган може едностранно да прекрати административния договор и за да предотврати и отстрани тежки последици за обществения интерес.

Предвид изложеното, решението за прекратяване на административния договор като незаконосъобразно следва да бъде отменено.

2. По отношение на Решението за верификация на постъпило междинно плащане, настоящият съдебен състав счита че процесният индивидуален административен акт е издаден в предвидената от закона писмена форма, но не отговаря на изискването по чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК да съдържа фактически и правни основания поради изложени бланкетни правни такива, отсъствие на конкретни юридически факти, които да обосновават взетото решение за неверифициране на разходи, противоречие между мотиви за отказ по верификация на разходи.

Уредбата на производството по верификация на разходи се съдържа в чл. 60 - чл. 68 ЗУСЕСИФ. Съгласно цитираните разпоредби 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. Чрез междинни и окончателни плащания се възстановяват само допустими разходи, верифицирани от управляващия орган. Съгласно чл. 62, ал. 3 ЗУСЕСИФ УО извършва верифициране на разходите въз основа на проверка на документите, представени към искането за плащане и на проверки на място, когато това е приложимо. Общите условия за допустимост на разходите са регламентирани в чл. 57 и чл. 58 ЗУСЕСИФ. Според чл. 59, ал. 1 ЗУСЕСИФ конкретните национални правила и детайлните правила за допустимост на разходите за

съответния програмен период за всяка оперативна програма по чл. 3, ал. 2 от закона се определят с нормативен акт на Министерския съвет. Следователно разпоредбите, които регламентират условията за допустимост, представляващи правно основание за верифициране или отказ от верифициране на разходи, се съдържат в чл. 57 и чл. 58 ЗУСЕСИФ.

Административният орган, при обективизиране на волята си да откаже верификация на разхода, следва да подведе своите фактически установявания, изложени в оспорената част на административния акт, под хипотезата на някоя от горепосочените правни норми, като изложи и съответните мотиви в какво точно се изразява твърдяната от него недопустимост на разхода. Тежестта да установи и да докаже, че извършените от жалбоподателя разходи не са допустими е на УО. Той е длъжен също да даде мотивирано заключение по установените от него обстоятелства, по събраните доказателства и по избраната от него правна квалификация на установената недопустимост на разхода.

В конкретния случай обаче административният акт е постановен в нарушение на разпоредбата на чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК, като нито са посочени правните норми, които обосновават извода за недопустимост на разхода, нито са посочени фактическите основания, които са довели административният орган до този извод.

По отношение на наведеното в жалбата оплакване за допуснато нарушение на процедурата по чл. 14 от Наредба за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове /Наредбата/, съдът счита същото за неоснователно. Съгласно чл. 14, ал. 1 и от Наредбата, наличието или липсата на нередност се обективира в писмен акт на ръководителя на управляващия орган, който представлява първа писмена оценка, съдържаща мотивирано заключение въз основа на конкретни факти, че е извършена нередност, без да се засяга възможността това заключение да бъде преразгледано или отменено в хода на развитие на административната процедура. Оспореното пред настоящия съд решение, издадено на основание чл. 19д, ал.2 от АПК е акт по смисъла на чл. 14, ал. 1 от Наредба за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове, тъй като по същество представлява първа писмена оценка на органа за наличието на нередност. С оглед на това никакъв друг акт, не е необходимо органът да издава, за да изпълни задължението си по чл. 14 от Наредбата за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове, което прави неоснователно възражението на ответника за допуснато от органа нарушение на административнопроизводствените правила, опорочаващо оспорения акт.

Предвид изложеното съдът намира, че жалбата в тази част е основателна и следва да се отмени Решение от 06.02.2019 г. за верификация на постъпило междинно плащане по административен договор № BG05M9OP007-1.003-2432-C03/29.03.2017 г. на ръководителя на УО на ОП „Развитие на човешките ресурси“ и зам. министър на Министерството на труда и социалната политика .

За пълнота на изложеното следва да бъде посочено, че по отношение

на наведеното в жалбата оплакване за допуснато нарушение на процедурата по чл. 14 от Наредба за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове /Наредбата/, съдът прави следните правни изводи: Съгласно чл. 14, ал. 1 и от Наредбата, наличието или липсата на нередност се обективира в писмен акт на ръководителя на управляващия орган, който представлява първа писмена оценка, съдържаща мотивирано заключение въз основа на конкретни факти, че е извършена нередност, без да се засяга възможността това заключение да бъде преразгледано или отменено в хода на развитие на административната процедура. Оспореното пред настоящия съд решение, издадено на основание чл. 19д, ал.2 от АПК е акт по смисъла на чл. 14, ал. 1 от Наредба за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове, тъй като по същество представлява първа писмена оценка на органа за наличието на нередност. С оглед на това никакъв друг акт, не е необходимо органът да издава, за да изпълни задължението си по чл. 14 от Наредбата за администриране на нередности по Европейските структурни и инвестиционни фондове, което прави неоснователно възражението на ответника за допуснато от органа нарушение на административнопроизводствените правила, опорочаващо оспорения акт.

С оглед изхода на спора, основателна се явява претенцията на жалбоподателя за присъждане на направените по делото разноски с представен списък на разноските /лист 215/ в общ размер на 4945 лева, от които: 1415 за заплатена държавна такса и 3530 лева- договорено адвокатско възнаграждение, съгласно приложения договор за правна защита и съдействие.

По изложените съображения, Административен съд София - град, III-то отделение, 60-ти състав, на основание чл. 172, ал. 1 АПК

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на [фирма], ЕИК[ЕИК], представлявано от Х. З. Решение от 06.02.2019 г. за верификация на постъпило междинно плащане и Решение за прекратяване на административен договор № BG05M9OP007-1.003-2432-C03/29.03.2017 г. на ръководителя на УО на ОП „Развитие на човешките ресурси“ и зам. министър на Министерството на труда и социалната политика.

ОСЪЖДА Министерството на труда и социалната политика да заплати на [фирма], ЕИК[ЕИК] сума в размер на 4945 (четири хиляди деветстотин четиридесет и пет) лева, представляваща направените по делото разноски.

Решението подлежи на обжалване в 14-дневен срок пред Върховния административен съд на Република България.

СЪДИЯ: