

РЕШЕНИЕ

№ 3713

гр. София, 09.07.2020 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 62 състав,
в публично заседание на 11.06.2020 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Даниела Гунева

при участието на секретаря Емилия Митова, като разгледа дело номер **12918** по описа за **2019** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:



Производството е по реда на [чл. 73, ал. 4](#) вр. [чл. 27, ал. 1](#) от [Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове](#) вр. [чл. 145](#) и сл. от [АПК](#).

Образувано е по жалба на СНЦ “Център за защита правата в здравеопазването“ /ЦЗПЗ/, ЕИК[ЕИК], срещу отказ на УО на ОП “Добро управление“ от 18.10.2019г. от верификация на постъпило междинно плащане №1/30.08.2019г., издадено от Ръководител на УО на Оперативна програма „Добро управление“ И. П., обективиран в писмо от 18.10.2019г.

Според изложеното в жалбата, оспореното решение е незаконосъобразно поради нарушение на процесуалните правила и материалния закон, както и поради несъответствие с целта на закона. Конкретно се сочи, че посочените в мотивите на ответника изводи не съответстват на догореното с административния договор съдържание и цели на проектните дейности, че ответникът недопустимо изменява съдържанието, целите и философията на одобрения проект, оспорва се разбирането, че извършените корекции в текста на анализа представляват признание, че е налице несъответствия в документа, а е общоприета практика по привеждане на проектите в съответствие с формалните изисквания за отчитане пред финансиращия орган, оспорва се извода на УО, че докладът не съдържа анализ и оценка по посочените критерии. Изтъква се, че ответникът не разполага със законова и функционална

компетентност да извършва експертни преценки на съдържанието, анализа и изводите на съответния проектен етап, оспорва се извода на органа за липса на анализ на преимуществата и недостатъците на двата вида спорове, твърди се че е изготвена методика. Сочи се липса на аргументи за недопустимост, поради неизпълнение на финансово-отчетните и разходооправдателни задължения на бенефициента. Изтъква се, че дори да се приеме че е налице частично неизпълнение, то УО може да направи частично верифициране. Изтъква се неприложимост на цитираните в отказа правни основания към изложените фактически установявания.

Моли се за отмяна на оспорения акт. В съдебното заседание жалбоподателят, чрез адв. Ч. и адв. Н., поддържа жалбата и моли тя да бъде уважена. Не се претендират разноски.

Ответникът - Ръководител на УО на ОП „Добро управление“, чрез гл. експерт К., оспорва жалбата и моли тя да бъде отхвърлена като неоснователна и недоказана. Не претендира юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд София – град, след като прецени събраните по делото доказателства, установи от фактическа страна следното:

Жалбоподателят е бенефициент по проект "Нов модел за извънсъдебно решаване на спорове в сферата на здравеопазването" по административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-3.003-0052-C01/01.04.2019г. Същият е предявил искане за междинно плащане, регистрирано под №1 /30.08.2019г. в ИСУН с отчетен период 01.12.2017 г. – 01.05.2018 г. По повод на подаденото искане е проведена процедура по чл. 63 ал.1 от ЗУСЕСИФ и на осн. чл. 62 ал.1 и ал.2 от с.з. не са верифицирани разходи в размер на 14 640,00 лв. в т.ч. по бюджетен раздел I. Преки разходи за персонал в размер на 10 000 лв. и разходи, изчислени на база единна ставка по бюджетен раздел II единна ставка в размер на 4 640,00 лв.

I. При извършена проверка на представените отчетни документи относно отчетен като постигнат от бенефициента резултат по дейност 1 „Проучване, анализ и оценка на нормативната уредба и съдебната практика, свързана с решаване на спорове между пациенти и лекари/лечебни заведения“ е установено, че представения анализ / в т.ч. коригираният документ/ не отговоря в своята цялост на описаното в дейност 1, а именно:

- Документът не съдържа анализ и оценка на съдебната практика от гледна точка на възможностите за решаване на спорове и в зависимост от вида на интересите-имуществени или неимуществени, липсва анализ и формулирани изводи на база на които да се предложи решение как да се реши даден спор на база вида на претенцията.

- Липсва анализ на преимуществата и недостатъците на двата вида спорове и изводи.

- Липсва анализ, който да подпомогне вземането на решение за това, каква част и кой от видовете спорове биха били подходящи за уреждане, чрез подходяща процедура за извънсъдебно уреждане на спорове.

- Липсва групиране на различните видове спорове и направен извод кои от тях са подходящи за извънсъдебни процедури. Тезата, че следва да се прилагат и за двата вида спорове не е развита.

Отделно от изложеното, органът е констатирал, че не е разработена методика за фазите и стъпките за извънсъдебно решаване на спорове, която да е резултат на анализирания информация.

За изпълнението на дейност 1 и разработване на анализа бенефициентът е приел отчетената от експертите работа и е извършил плащания, но не представил информация и доказателства чрез какъв способ е възложено за доразработване и допълване на анализа, предвид факта , че е представен коригиран вариант на документа.

В заключение е прието, че разходът в размер на 10 000 лв. , представляващ отчетено възнаграждение за М. Й. / 3600 лв./, А. Ч. /3200 лв./ и Х. Н. /3200 лв./ не се верифицира, тъй като не отговаря на условията за допустимост на разходите, разписани в чл. 57 ал.1 т.2 и3 от ЗУСЕСИФ, а именно разходът не попада във включени в документите по чл. 26 от ЗУСЕСИФ и в одобрения проект категории разходи, тъй като е отчетен в нарушение на Административния договор-Приложение № 1 и на т.1.1 от Приложение № 2; представеният анализ не съдържа описаното в дейността, поради което отчетените от бенефициента разходи за възнаграждение на експерти по дейността не са допустими за верификация, тъй като извършената и отчетената от тях дейност не е довела до заложения резултат. УО на ОПДУ приема, че услугите от експертите не са извършени.

II. Относно несъответствия в представени документи при изпращане на коригиран пакет отчетни документи, касаещи дейността на експерт М. Й. :

Установено е несъответствие между документи и данни, съдържащи се в отчетните документи и Техническият отчет, попълнени в системата по отношение на дейностите, извършени от М. Й.. Констатирано е несъответствие, което се изразява в посочен по – малък брой отработени дни от броя на работните дни в месеца без размерът на възнаграждението да е намалено пропорционално на отработените дни, като същият размер е заявен за възстановяване по проекта, с което е нарушено изискването на т. 15.3.1 от Насоките за кандидатстване по процедурата , съгласно което разходите са допустими, когато се отнасят за действително отработено и отчетено време по проекта.

По бюджетен ред 2.1 е установено неспазване параметрите на бюджета на проекта, а именно: одобрения размер на часова ставка за експерт „връзки с обществеността“ е 30лв./час с включени разходи за осигурителни вноски за сметка на работодател. Жалбоподателят не е взел предвид тези параметри и е изчислил възнаграждението на база 30 лв/ч. без разходи за осигуровки за сметка на работодателя, които са начислени допълнително. Поради изложеното размерът на часовата ставка с включени разходи за сметка на работодателя надвишава одобрения размер , което е недопустимо и е в нарушение на чл. 57 ал.1 т.2 от ЗУСЕСИФ, тъй като е в нарушение на Насоките за кандидатстване.

III. Констатирано е не представяне на следните документи:

- Регистър за местонахождението на оригиналните документи по проекта
- Справка за отсъствия на служителите на сдружението за отчетния период поради отпуск, командировки, болнични
- За експерта М. Й. е представен доказателствен материал за кореспонденция с административните ръководители на съдилищата през месец април и май 2019г., а отчетът за дейността ѝ е през месец юни, юли и август 2019г. Липсва становище по какъв начин информацията е отразена в доклада, липсва обсъждането и анализирането на тази информация
- За М. Й. за м. юли 2019г. не са представени извлечения от банката за плащане

на ДОД

- Представена декларация от бенефициента за получени минимални помощи не е съгласно образеца, приложение № 3 от Условието за изпълнение.

Предвид всичко изложено органът е формирал извод, че отчетено възнаграждение за М. Й./3600 лв./, А. Ч. /3200 лв./ и Х. Н. /3200 лв./ не се верифицира , тъй като не отговаря на условията за допустимост на разходите по чл. 57 ал.1 т. 2 и 3 от ЗУСЕСИФ, а именно разходът не попада във включени в документите по чл. 26 ал.1 от ЗУСЕСИФ и в одобрения проект категории разходи, тъй като е отчетен в нарушение на Административния договор и разходите за възнаграждение на експертите не са за реално извършени услуги.

На осн. чл. 62 от ЗУСЕСИФ по бюджетен ред 2.1 Други допустими разходи / до 40% от допустимите преки разходи за персонал/ не се верифицира разход в размер на 4 640 лв., тъй като не отговарят на условията за допустимост по чл. 57 ал.1 т. 2 от ЗУСЕСИФ, а именно разходите не попадат във включени в документите по чл. 26 ал. 1 от ЗУСЕСИФ и в одобрения проект категории разходи, предвид обстоятелството, че отчетените разходи по бюджетен раздел 1 „Преки разходи за персонал“ не се верифицират в пълен размер. Съгласно Насоките за кандидатстване разходите, изчислени на база единна ставка са до 40% от допустимите преки разходи за персонал и се изчисляват на база размера на верифицираните допустими разходи.

От всичко гореизложено следва , че по аргумент от чл. 57 ал.1 т.2 и 3 от ЗУСЕСИФ от отчетените разходи по Искане за междинно плащане №1/30.08.2019г. в размер на 14 640 лв. не се верифицират общо разходи в размер на 14 640 лв. , в т.ч. по бюджетен раздел 1. Преки разходи за персонал в размер на 10 000 лв. и разходи, изчислени на база единна ставка по бюджетен раздел 2 единна ставка в размер на 4 640 лв.

При така установеното от фактическа страна, съдът приема от правна страна следното:

Оспореното решение е съобщено на жалбоподателя на 21.10.2019 г., а жалбата е депозирана на 04.11.2019 г., следователно същата е в срок и тъй като е подадена от лице, за което актът е неблагоприятен и е легитимирано да го обжалва, тя е допустима.

Съгласно разпоредбата на 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. Видно от посочената разпоредба, правомощието да верифицира, съответно да отказва верифициране на разходи принадлежи на УО. Съгласно чл. 9, ал. 5, изр. 2 и 3 от ЗУСЕСИФ ръководител на УО е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира УО, или определено от него лице. Съгласно Заповед № Р-90/10.05.2017 г. на Министър-председателя на РБългария, с която И. П.-Директор на Дирекция Добро управление е и Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма Добро управление /УО на ОПДУ/. Актът е издаден в законоустановената писмена форма и не страда от пороци, водещи до неговата отмяна на това основание. Предвид наличието на валидно овластяване съобразно приложимите правни норми, съдът приема, че оспореното решение е постановено от компетентен орган и в кръга на предоставените му правомощия.

Относно административнопроизводствените правила 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.

В решението си административният орган е посочил фактическите и правни основания за постановения отказ да бъдат верифицирани поисканите от бенефициента суми.

Не се констатира и съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

По отношение съответствието на акта с материалния закон, съдът намира следното: Производството по верифициране на разходи е уредено в част от Глава пета, Раздел втори от ЗУСЕСИФ.

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 ЗУСЕСИФ определя за допустими само разходите, за които са осъществени едновременно няколко условия, посочени в 7 точки. 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. В чл. 58, ал. 1 от ЗУСЕСИФ допълнително е посочено, че доколкото друго не е предвидено, разходите са допустими, ако са платени в срока за допустимост на разходите за съответния програмен период, а в случаите по чл. 55, ал. 1, т. 2 и 3 разходите са допустими, ако действията, представляващи основание за възстановяването им, са извършени в срока за допустимост.

Съгласно чл. 63 от ЗУСЕСИФ Управляващият орган може да изисква допълнително представяне на документи във връзка с искания за междинни и окончателни плащания, както и на разяснения от бенефициента, когато сума, включена в искането за плащане, не е дължима, 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, ако има съмнение за нередност, отнасяща се до съответните разходи, както и когато представените документи за физическия и финансов напредък на проекта са некоректно попълнени или не съдържат цялата задължителна информация. За представяне на документите и разясненията по ал. 1 управляващият орган определя разумен срок, който не може да бъде по-дълъг от един месец. Съгласно чл. 64, ал. 1, в случай, че 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.

Според чл. 57, ал. 1, т. 2 от закона, за да са допустими разходите, същите следва да попадат в тези, включени в документите по чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. Последните по дефиниция съставляват утвърдени от ръководителят на управляващия орган на програмата, съответно на водещата програма насоки и/или друг документ, определящи освен условията за кандидатстване и условията за изпълнение на одобрените проекти, така и /но не само/ допустимите категории разходи /по аргумент

от [чл. 26, ал. 1 изр. второ](#) във вр. с [чл. 59, ал. 2, т. 1 от ЗУСЕСИФ](#)/.

В конкретиката на казуса актът по смисъла на [чл. 26, ал. 1 от ЗУСЕСИФ](#) са Насоки за кандидатстване по процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез подбор на проектни предложения с наименование „Граждански контрол върху реформата в съдебната система /наричани по-долу само „Насоки за кандидатстване“/.

С посочените Насоки за кандидатстване, съобразно изискването на [чл. 26, ал. 1](#) във вр. с [чл. 59, ал. 2, т. 1 от ЗУСЕСИФ](#) са определени допустимите за финансиране разходи, като тяхното изчерпателно изреждане е дадено в т. 15, а недопустимите разходи са посочени в т. 15.4 от Насоките.

Кръга на "допустимите дейности по настоящата процедура" е очертан с т. 14 от Насоките за кандидатстване.

Дефинирани са с в следните групи: 1/. Дейности по извършване/разработване на анализи, проучвания, изследвания, методики, модели и оценки свързани с дейността на съдебната система, чрез които се подпомага процеса на модернизация на системата и мотиноринга на съдебната реформа

2./ проучване и пренасяне на добри практики и иновативни решения, 3./ събиране на данни и разработване на бази данни, които да подпомагат процеса на модернизация на системата и мониторинга на съдебната реформа, 4./ провеждане на информационни кампании за популяризиране на системата за правна помощ сред гражданите, за алтернативните методи за решаване на правни спорове/техники за медиация и арбитраж, 5./ разработване на механизми и инструментариум за обратна връзка и оценка от страна на съдиите, прокурорите и следователите по въпросите на администрирането на съдебната власт, 6./ разработване на механизми и инструментариум за обратна връзка и оценка от страна на гражданите и бизнеса за взаимоотношенията им с органите на съдебната власт, 7./ провеждане на конференции, обществени обсъждания, кръгли маси и др., 8./ провеждане на семинари и обучения за вещи лица, съдебни заседатели, адвокати, медиатори, арбитражни съдии,

9./мониторинг и отправяне на препоръки по дела за корупционни престъпления, организирана престъпност и дела засягащи лица, заемащи висши държавни длъжности, 10./формулиране на предложения за въвеждане и популяризиране на подходите на възстановително правосъдие, 11./ организиране и провеждане на обучения на служителите на кандидата/партньора, участие в мрежи, включителни НПО мрежи на европейско равнище, 12./осигуряване на информация и комуникация по проекта.

По делото не е спорно, че процесните разходи са направени по повод и във връзка с извършените проучване, анализ и оценка на нормативната уредба и съдебна практика и са такива за изпълнение на заложените цели и очаквани резултати от предоставяната БФП и фигурират в посочените дейности, допустими за финансиране.

Всъщност между страните не се спори, че дейност, съответна на заложената в проектното предложение и сключения договор за БФП е извършена. Не се спори, че заявените разходи за верификация са сторени именно в изпълнени на заложените в административния договор дейности. Спорът се заключава в това, доколко тази дейност е постигнала целения резултат и ако се приеме, че не е, то това означава ли, че следва извършените по изпълнението ѝ разходи да не се приемат за допустими, респ. да не се верифицират. Според настоящият състав именно ръководителят на УО на ОПДУ има правомощие да прецени дали представените от бенефициента документи съответстват на заложените в договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ цели и да прецени дали са изпълнени. Според органа представените от оспорващия документи, доказващи изпълнението на целите в договора не съдържат анализ и оценка на съдебната практика от гледна точка на възможностите за решаване на спорове и в зависимост от вида на интересите-имуществени или неимуществени, липсва анализ и формулирани изводи на база на които да се предложи решение как да се реши даден спор на база вида на претенцията, липсва

анализ на преимуществата и недостатъците на двата вида спорове и изводи, липсва анализ, който да подпомогне вземането на решение за това, каква част и кой от видовете спорове биха били подходящи за уреждане, чрез подходяща процедура за извънсъдебно уреждане на спорове, липсва групиране на различните видове спорове и направен извод кои от тях са подходящи за извънсъдебни процедури. Тезата , че следва да се прилагат и за двата вида спорове не е развита.

Отделно от изложеното, органът е констатирал , че не е разработена методика за фазите и стъпките за извънсъдебно решаване на спорове, която да е резултат на анализираната информация.

Като се вземат предвид критериите, заложи в Насоките за кандидатстване - т. 15 , в която е заложи, че за допустими разходи по тази процедура ще се приемат такива, които отговарят едновременно на посочените изисквания и след съпоставка на отчетените дейности с тези изисквания се извежда извод , че претендираните за верификация разходи не отговарят едновременно на всички критерии, следователно няма законова причина те да се считат за допустими.

В случая факти и обстоятелства, обосноваващи недопустимост на разходите, са изложени, а именно неспазване на Административния договор и т.1 т.1 от Приложение № 2 , както и констатациите , че не е постигнат заложенния резултат, което е основание за приложението на посочените правни норми и представлява такова за отказ от верификация към момента на постановяване на оспореното решение.

Следва да се изтъкне, че липса на изложени факти и аргументи, свързани с работата на експертите А. Ч. и Х. Н., следва да се съотнесе към пълното изпълнение на заложените с договора за безвъзмездна финансова помощ цели и задачи, поради което и независимо от извършената от експертите дейност, същата не следва да се верифицира поради не изпълнението на целта на проекта.

По отношение на експерт М. Й. е посочено, че е налице

разминаване в № на посочения трудов договор, което несъответствие не е обяснено от жалбоподателя, изтъква се, че експертът е отчетел работа по дейност 7, а не по дейност 1. Разходите не са верифицирани, тъй като те са допустими по бюджет ред 2.1 , не по бюджетен ред 1.1, , отчетена е дейност , която не е относима към дейност 1, а към дейност 7, както и че експертът е отчетел дейност, която е извън предвидената, съобразно описанието на дейност 1.

В предоставената му възможност, бенефициентът е посочил, че в отчета неправилно са посочени дейности, като молят същите да не се взимат предвид. Въпреки коригираният доклад, органът е отчетел множество други несъответствия в документацията , касаеща отчетените отработени часове, дни и разчетно – платежната ведомост, което органът е приел за нарушаване на изискването на т. 15.3.1 от Насоките за кандидатстване, съгласно което разходите са допустими, когато се отнасят за действително отработено и отчетено време по проекта. Отделно от горното е констатирано и нарушение на параметрите на бюджета на проекта за експерта Й. , тъй като е изчислено възнаграждение на база 30лв./час без разходи за осигуровки за сметка на работодателя, които са начислени допълнително, поради което размерът на часовата ставка превишава одобрения размер от 30лв./час с включени осигуровки за сметка на работодателя.

По отношение на констатациите на органа досежно експерта М. Й., жалбоподателят не излага конкретни възражения в жалбата си, нито ангажира доказателства в подкрепа на тезата си за допустимост на тези разходи. Съдът счита, че тъй като в случая е констатирано надвишаване на одобрената часова ставка за експерт „връзки с обществеността“ не са налице условията по чл. 57 и чл. 58 от ЗУСЕСИФ да бъдат верифицирани сумите, които надхвърлят установените максимални размери, поради което за тях законосъобразно е постановен отказ.

При това положение обосновано и съответно на събрания доказателствен материал административният орган е приел, че

разходите са недопустими за финансиране съгласно цитираните по-горе Насоки за кандидатстване, тъй като са за дейности, които не са осъществени, защото извършената и отчетена дейност не е довела до заложения резултат.

В обобщение на гореизложеното, съдът намира, че Ръководителят на УО обосновано е отказал да верифицира средствата, разходени по проекта, поради което и жалбата срещу отказ за верификация на постъпило междинно плащане, издадено от Ръководител на УО на Оперативна програма „Добро управление“ И. П. следва да бъде отхвърлена изцяло.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. последно от

Административен съд София – град, III-то отделение, 62 състав
РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на на СНЦ “Център за защита правата в здравеопазването“ /ЦЗПЗ/, ЕИК[ЕИК], срещу отказ на УО на ОП “Добро управление“ от 18.10.2019г. от верификация на постъпило междинно плащане №1/30.08.2019г., издадено от Ръководител на УО на Оперативна програма „Добро управление“ И. П., обективиран в писмо от 18.10.2019г.

Решението може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщението му на страните пред Върховен административен съд на РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.

СЪДИЯ: