

РЕШЕНИЕ

№ 38861

гр. София, 08.10.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 61 състав, в
публично заседание на 24.09.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Маргарита Немска

при участието на секретаря Цонка Вретенарова, като разгледа дело номер **2300** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ вр. чл. 64, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление/ЗУСЕФСУ/.

Образувано е по жалба на Министерство на образованието и науката /МОН/, представлявано от Министъра на образованието и науката, чрез процесуалния му представител гл.експерт в МОН с юридическо образование и юридическа правоспособност Е. А. срещу Решение № 02-12/21.01.2026 г. на Ръководителя на Управляващия орган на Програма „Образование“ 2021 -2027 и изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Програма за образование“, с което на жалбоподателя и бенефициент по проект № BG05SFPR001-4.002-0001-C01 „Подкрепа за ефективно проектно управление“ е отказано да бъдат верифицирани разходи в общ размер на 1 089,78 евро и не е одобрена сума за плащане по искане за междинно плащане – пакет отчетни документи № 2.

Жалбоподателят излага подробни съображения за незаконосъобразност на обжалвания административен акт, като постановен при липса на мотиви, в нарушение на материалния закон и необоснованост, поради което моли за неговата отмяна. В съдебно заседание жалбоподателят чрез процесуален представител юрк. А. поддържа жалбата на сочените основания. Претендира присъждане на съдебни разноски за заплатена държавна такса. В дадения от съда срок представя писмени бележки.

Ответникът –Ръководителя на Управляващия орган (УО) на Програма „Образование 2021 -2027 г.“ и изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Програма за образование“, представя писмено отговор, в който излага съображения за законосъобразност на изданието

административен акт. В съдебно заседание, редовно призован, се представлява от юрк. Н. С., който оспорва жалбата като неоснователна. В дадения от съда срок представя подробни писмени бележки.

СГП, редовно призована, не се представлява и не изразява становище по жалбата.

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

Министерството на образованието и науката е бенефициент на безвъзмездна финансова помощ по административен договор за безвъзмездна финансова помощ по Оперативна програма „Образование“ 2021-2027, по процедура № BG05SFPR001 -4.002 „Техническа помощ за укрепване на капацитета на ключови бенефициенти“

Между ИА „Програма за образование“ (в качеството на УО) и Министерство на образованието и науката (в качеството на конкретен бенефициент - КБ) е сключен Административен договор за предоставяне на БФП от 03.07.2025 г. за изпълнение на проект № BG05SFPR001-4.002-0001-C01 „Подкрепа за ефективно проектно управление“ (ПЕПУ). За ръководител на проекта със заповед № РД09 – 669/13.03.2025 г. на Министъра на образованието и науката е определен В. С. – директор на дирекция „Управление и изпълнение на проекти“ /“УИП“/ при МОН, чиято кандидатура е преминала административна оценка и е одобрена от УО на етап кандидатстване.

В изпълнение на Дейност 1 „Укрепване на капацитета на бенефициентите по операции от стратегическо значение по Програма „Образование“, на 19.11.2025 г. е проведено онлайн обучение с продължителност 8 часа без присъждане на кредити на тема „Проектна култура и ефективно управление и изпълнение на проекти, съфинансирани от „ СФ плюс“. Обучението е организирано от КБ-МОН, като лектори са били експерти от дирекция „УИП“, а участници (целева група) – служители на Регионалните управления на образованието (РУО).

На 24.11.2025 г. чрез ИСУН е подаден Пакет отчетни документи № 2 с искане за междинно плащане, включващ разходи за проведеното обучение в размер на 1 018,49 евро (претендирани по реда на Опростен вариант за отчитане на разходите – Стандартна таблица на разходите за единица продукт) и 71,29 евро непреки разходи (изчислени като 7% единна ставка).

След извършена проверка на място на 17.12.2025 г., РУО е изпратил писмо с рег. № 0701-276/18.12.2025 г. за представяне на допълнителни документи и разяснения за проведеното обучение. В отговор, с писмо рег. № 0701-276/23.12.2025 г., КБ-МОН /л.21-27 от делото/ е представил подробни фактически и правни разяснения. Посочено е, че обучението е насочено към специфичните нужди на Регионалните управления на образованието за фазата на кандидатстване по процедури чрез подбор, както и че лекторите от дирекция „УИП“ са участвали единствено с експертния си принос без допълнително заплащане, хонорари или каквато и да е финансова облага по проекта, както и че липсва припокриване на функции.

На 21.01.2026 г. Ръководителят на управляващия орган и изпълнителен директор на ИА „Програма за образование“ е издал процесното Решение № 02-12/21.01.2026 г., с което на основание чл.64 ал.3 изр. първо от ЗУСЕФСУ е отказал верификация на разходи в размер на 1 089,78 евро.

В хода на съдебното производство е приета административната преписка.

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

Жалбата е подадена от лице с правен интерес от оспорването, срещу акт, който по своята същност е индивидуален административен акт, с който пряко са засегнати правата и законните интереси на жалбоподателя.

Оспореното решение е издадено в рамките на производство, образувано по подадено от бенефициента искане за междинно плащане – пакет отчетни документи №2. Жалбата е

депозирана в преклузивния 14-дневен срок по чл.149 ал.1 от АПК , поради което и същата е допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Относно компетентността на органа, издал оспореното решение. Съгласно чл.62 ал.3 от ЗУСЕФСУ 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.

Съгласно чл.9 ал.5 изр.2 от ЗУСЕФСУ ръководителят на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващия орган или оправомощено от него лице.

Оспореното Решение № 02-12 от 21.01.2026 г. е издадено от Изпълнителния директор на ИА „Програма за образование“ в качеството му на Ръководител на УО, който притежава изрична материална и териториална компетентност, произтичаща от признатата му по силата на чл. 9, ал. 5 от ЗУСЕФСУ и чл. 6, т. 1 от Устройствения правилник на ИАПО легитимация да управлява средствата по Програма „Образование“ 2021-2027 г. и да се произнася с едностранни изявления по искания за плащане на бенефициенти.

Производството за верификация на разходи е уредено в чл.60 –чл.68 ЗУСЕФСУ. 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. По правило допустими са разходите, които са реално извършени, надлежно документиран и съответстват на приложимото право - на Съюза и националното, на оперативната програма, на условията за финансиране на проекта и сключения административен договор. Конкретните изисквания за допустимост на разходите са регламентирани в чл.57 и чл.58 ЗУСЕФСУ.

Решението, въпреки че е издадено в предвидената от закона писмена форма /чл.59 ал.2 от АПК/, не съдържа фактически основания, както и конкретни и ясни мотиви за липса на предпоставките, предвидени в чл.57 ал.1 т.1 от ЗУСЕФСУ.

Правното основание, посочено в процесното Решение на УО е чл. 57, ал. 1, т.1 във връзка с чл. 64, ал. 3, изр. първо от ЗУСЕФСУ. Съгласно чл.57 ал.1 т.1 ЗУСЕФСУ Разходите се считат за допустими, ако са налице едновременно следните условия: (изм. - ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г.) разходите са за дейности, съответстващи на предвидените в одобрения проект и се извършват от допустими бенефициенти съгласно съответната програма по чл. 3, ал. 2; Следователно, за да е налице законосъобразен отказ на това основание е необходимо да бъде установено конкретно кое изискване за допустимост не е изпълнено.

В случая в Решението е посочено по същество, че отчетеното вътрешно обучение не отговаря на допустимите дейности, описани в Условията за кандидатстване.

В оспореното Решение не става ясно коя точно разпоредба от Условията за кандидатстване (УК), Условията за възстановяване на разходи (УВР), Административният договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ или одобрения проект, изключва проведеното обучение, не са посочени конкретно кои факти обуславят приложението на тази разпоредба, въз основа на какви критерии се определя едно обучение като „вътрешно“ или проведено с „използване на вътрешни ресурси“ и защо тази квалификация води до недопустимост по приложимите към проекта правила.

Отделно от това, мотивите на Решението не позволяват да се установи с необходимата степен на конкретност какъв именно фактически състав според УО е осъществен от жалбоподателя и по какъв начин установените факти попадат в приложното поле на посочената като правно

основание разпоредба на чл. 57, ал. 1, т. 1 ЗУСЕФСУ.

Изложените в решението фактически основания за отказ за верификация са крайно недостатъчни да обосноват извода на Ръководителя на УО за недопустимост на сочените разходи.

При издаване на процесното решение са допуснати и съществени нарушения на административнопроизводствените правила. Съгласно чл. 35 и чл. 36 от АПК, административният орган е длъжен да изясни всички факти и обстоятелства от значение за случая и да обсъди обективно възраженията и обясненията на заинтересованите лица.

От анализа на обжалваното решение се установява, че РУО не зачел и изцяло е игнорирал подробните разяснения, предоставени от КБ-МОН с писмо от 23.12.2025 г. УО е възпроизвел механично първоначалните си констатации, без да изложи нито един аргумент защо отхвърля доводите на бенефициента, относно безвъзмездния характер на лекторския труд и разграничението на правния статус на Регионалните управления на образованието. В Решението не са изложени конкретни мотиви, защо представената от жалбоподателя информация не променя първоначалните изводи на УО. Поради това не става ясно дали преди постановяване на отказа, УО е извършил повторна и цялостна преценка на фактите, или административният орган е възприел първоначално формираната теза и впоследствие е обосновал отказа с нея.

Пълното игнориране на писмените доказателства и доводи на страната в производството съставлява съществено нарушение на процесуалните правила и води до липса на фактически мотиви, което е самостоятелно основание за отмяна на акта по смисъла на чл. 146, т. 2 и т. 3 от АПК.

Относно материалната законосъобразност на акта:

Основният мотив на УО за отказ е, че проведеното обучение е „вътрешно“ за системата на МОН, а процедурата изисква привличане на „външни обучители“.

Този извод е в пълно противоречие с правото на ЕС. В приложимите Регламенти на ЕС - Регламент (ЕС) 2021/1060), в ЗУСЕФСУ, както и в Условиата за кандидатстване по процедура BG05SFPR001-4.002, липсва правна дефиниция или забрана за провеждане на т.нар. „Вътрешни обучения“ . Административният договор и Условиата за кандидатстване съставляват стабилната правна рамка на проекта, поради което въвеждането на нови, ограничителни и неразписани критерии от РУО и то на етап верификация съставлява грубо нарушение на принципа на правна сигурност и предвидимост.

Проектът BG05SFPR001-4.002-0001 „Подкрепа за ефективно проектно управление“ (ПЕПУ) е насочен към повишаване и надграждане на административния и професионалния капацитет на бенефициентите. Допустимата целева група за МОН включва служители на МОН и на Регионалните управления на образованието (РУО), ангажирани с подготовката, изпълнението и наблюдението на операциите от стратегическо значение по Програма „Образование“ 2021—2027 г. Сред конкретните цели на проекта е засилването на капацитета за ефективно и ефикасно разработване, управление, изпълнение и наблюдение на операциите от стратегическо значение. От значение за настоящия спор е съдържанието на одобреното проектно предложение, в раздел 3 „План за изпълнение/Дейности по проекта“, поле „Начин на изпълнение“ /лист 238 от делото/, където изрично е предвидено: проектът предвижда както организирането на обучения от МОН, така и участия в обучения, организирани от други обучителни организации“. В одобрения проект са предвидени два начина за реализиране на обучителната дейност — организиране на обучения от МОН и участие в обучения, организирани от други обучителни организации.

Същевременно в одобрения проект не е предвидено ограничение, според което организираните от МОН обучения трябва задължително да бъдат провеждани от лица, които не са служители на МОН, нито е предвидено, че използването на служители на МОН като лектори или обучители,

превръща обучението в недопустима дейност.

МОН е бенефициентът по административния договор. Дирекция „Управление и изпълнение на проекти“ (Д УИП) е структурно звено на МОН и не притежава самостоятелна правосубектност, отделна от тази на МОН. Поради това, участието на служители на Д УИП в изпълнението на конкретна проектна дейност следва да бъде преценявано с оглед на начина, по който бенефициентът организира изпълнението на проекта, а не като заместване на бенефициента с отделен, недопустим външен субект. Този извод се подкрепя и от самите Условия за кандидатстване - т.11 „Допустими кандидати“ , в които като допустим кандидат е посочено: „Министерството на образованието и науката , чрез дирекция „ Управление и изпълнение на проекти“, реализира проект за укрепване на капацитета на служители на МОН и на регионалните управления на образованието. “

Освен това административният орган е изложил твърдения, че проведеното обучение е „вътрешно обучение“ , което понятие не е дефинирано, не са изяснени характеристиките му, не са посочени кои са нормативните или договорните критерии за разграничаване на „вътрешно“ обучение от друг вид обучение.

Съгласно чл. 92, ал. 1 от Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО), Регионалните управления на образованието (РУО) са децентрализирани териториални звена – отделни юридически лица със собствена административна и финансова самостоятелност. Обучението е проведено от експерти на специализираната дирекция УИП (Централна администрация на МОН) за нуждите на служители от РУО (самостоятелни юридически лица). Служителите на РУО са изрично посочени като допустима целева група в т.12 „Дейности, допустими за финансиране“ от Условията за кандидатстване / лист 252 от делото/, а програмата на обучението (проектен цикъл, опростено отчитане) изцяло съвпада с одобрените по проекта теми. Следователно дейността е напълно допустима, а тълкуването на УО е незаконосъобразно стеснително.

УО обосновава отказа си и с хипотезата, че след като дирекция УИП има контролни функции по чл. 53 от Устройствения правилник на МОН, е налице „възможен потенциален конфликт на интереси“. Настоящият състав намира този довод за правно несъстоятелен. Конфликтът на интереси е строго дефиниран институт в правото на ЕС чл. 61 от Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046) и изисква съществуването на конкретен частен, финансов или личен интерес, който обективно застрашава безпристрастността. По делото е безспорно установено, че разходът за обучение се отчита по реда на „Стандартна таблица на разходите за единица продукт“ (определена единна ставка). При този механизъм финансирането се предоставя за постигнат физически резултат (проведено 8-часово обучение), а не срещу разходооправдателни документи. По преписката няма никакви данни лекторите от дирекция УИП да са получили допълнителни хонорари, възнаграждения или каквато и да е финансова облага по проекта. Те са споделили своя експертен опит изцяло безвъзмездно, в рамките на редовното си работно време и служебни правоотношения. При липса на финансова или друга облага, изводът за конфликт на интереси е необоснован. Използването на конструкции като „възможен потенциален конфликт“ разкрива, че административният орган не е изяснил напълно фактите и не е изградил категоричен извод, относно допустимостта на разходите. Административният акт не може да се основава на предположения.

Разходите в размер на 71,29 евро (бюджетен ред 3) представляват непреки разходи, определени под формата на единна ставка от 7% съгласно чл. 54, буква „а“ от Регламент (ЕС) 2021/1060, приложена автоматично върху преките допустими разходи. Тъй като отказът за верификация на преките разходи (1 018,49 евро) е изцяло незаконосъобразен, то автоматично отпада и

основанието за отказ на прилежащите към тях непреки разходи.

С оглед на всичко, изложено дотук, настоящият съдебен състав счита, че е налице съществен порок във формата на оспореното решение, поради липса на конкретни и ясно изложени фактически основания, издадено при допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила и при нарушение на материалния закон, поради което същото следва да бъде отменено като незаконосъобразно и на основание чл.173 ал.2 от АПК преписката да бъде върната на органа за извършване на административнопроизводствени действия по искането за междинно плащане при спазване на указанията, съдържащи се в настоящото решение.

При този изход на делото съдът намира за основателно и своевременно направено искането на жалбоподателя за присъждане на сторените по делото разноси, в размер на заплатената държавна такса от 8,72 евро.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК и чл. 173, ал. 2 от АПК, съдът:

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение № 02-12/21.01.2026 г. на Ръководителя на Управляващия орган на Програма „Образование“ 2021 -2027 и изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Програма за образование“, с което на Министерство на образованието и науката в качеството му на бенефициент по проект № BG05SFPR001-4.002-0001-C01 „Подкрепа за ефективно проектно управление“ е отказано да бъдат верифицирани разходи в общ размер на 1 089,78 евро и не е одобрена сума за плащане по искане за междинно плащане – пакет отчетни документи № 2.

ИЗПРАЩА делото като административна преписка на Ръководителя на Управляващия орган на Програма „Образование“ 2021 -2027 и изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Програма за образование за ново произнасяне по подаденото от МОН искане за междинно плащане № 2 и издаване на мотивиран акт при спазване на указанията по прилагането на закона, дадени с настоящото решение.

ОСЪЖДА Изпълнителна агенция „Програма за образование“ да заплати на Министерство на образованието и науката сумата от 8,72 евро / осем и 0,72 евро/, разноси по делото.

Решението подлежи на обжалване пред Върховния административен съд на Република България с касационна жалба в 14-дневен срок от получаване на съобщението до страните за неговото постановяване.

СЪДИЯ: