

# РЕШЕНИЕ

№ 663

гр. София, 29.01.2024 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 61 състав,**  
в публично заседание на 18.01.2024 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Маргарита Немска**

при участието на секретаря Цонка Вретенарова, като разгледа дело номер **10770** по описа за **2023** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 27, ал. 1 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление /ЗУСЕФСУ – заглавие изм. – ДВ бр.51 от 2022г., в сила от 01.07.2022г./ вр. чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба от Агенция „Пътна инфраструктура“ /А./, със седалище и адрес на управление-гр.С., [улица], представлявана от Председателя на Управителния съвет Я. Й., чрез процесуален представител –юрисконсулт Д. Б. срещу Решение от 19.10.2023г. на Ръководителя на УО на Оперативна програма „Околна среда 2014-2020“ Г. С., в частта с която е отказано да бъдат верифицирани разходи общо в размер на 255 019,24 лева по искане за междинно плащане № 15/09.10.2023г. по АДФП № BG16M10P002-4.003- 0010-C03

В жалбата се навеждат доводи за незаконосъобразност на оспорваното решение като постановено в нарушение на чл.146 т.2 от АПК във връзка с разпоредбата на чл.59 ал.2 т.4 от АПК при липса на мотиви, което затруднява и прави невъзможна защитата на жалбоподателя, след като според него са представени всички разходооправдателни документи. Възразява се срещу посочените основания за отказ на верифициране на средства по т.2 и т.3 от оспореното решение.

В съдебно заседание жалбоподателят А. се представлява от юрисконсулт А., който поддържа жалбата и моли същата да бъде уважена, като бъде отменено оспореното решение. Претендира присъждането на разноски, включително и за юрисконсултско възнаграждение Претендират се разноски за юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът Ръководителят на Управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ 2014 – 2020, чрез юрк. Т. оспорва жалбата, изразява становище за законосъобразност на оспореното решение на Р. на ОПОС. Претендират се разноси за юрисконсултско възнаграждение.

Софийска градска прокуратура – редовно призована, не изпраща представител за участие в съдебното производство и не ангажира становище по спора.

Административен съд – София – град, III отделение, 61- ви състав след преценка на събраните по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност намира за установено следното от фактическа страна:

Агенция „Пътна инфраструктура“ е бенефициент по АДБФП № Д-34-66/13.07.2020г. по оперативна програма „Околна среда 2014-2020“, съфинансирана от Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд на Европейския съюз по процедура чрез директно предоставяне BG16M1OP002-4.003 „Превенция и противодействие на свлачищните процеси за ограничаване на риска от тях /вкл. По републиканската пътна мрежа/“ за изпълнение на проект на жалбоподателя № BG16M1OP002-4.003-0010 „Превенция и противодействие на свлачищните процеси по републиканската пътна мрежа –Фаза 2“.

Договорът е на стойност 17 815 006,80 лева, с предвидени 8 дейности по различни направления и срок на изпълнение 29 месеца, считано от датата на влизане в сила на договора.

На жалбоподателя А. е наложена финансова корекция в размер на 5% от стойността на засегнатите от нередността разходи по договор № РД-33- 10/23.12.2020 г. с изпълнител И. 2000 ЕООД, определена на основание чл.70, ал.1, т.9 от ЗУСЕСИФ с Решение на Ръководителя на УО на ОПОС от 15.03.2022г., изпратено на бенефициента с писмо с изх. № 4-003-0010-2-311/15.03.2022 г. и във връзка, с което е регистрирана нередност № ОПОС20/22/КФ/788.

На Агенция „Пътна инфраструктура“ е наложена финансова корекция в размер на 25% от стойността на засегнатите от нередността разходи по договор № РД-36-18/19.11.2020 г. с изпълнител „СНИК“ ЕООД, определена на основание чл.70 ал.1 т.9 от ЗУСЕСИФ с Решение на Ръководителя на УО на ОПОС от 11.03.2021 г., изпратено на бенефициента с писмо с изх. № 4-003-0010-2-260/11.03.2021 г. и във връзка с което е регистрирана нередност № ОПОС20/21/КФ/542. Цитираното решение е оспорено по съдебен ред и е образувано адм.дело № 3606/2021г. по описа на АССГ, което е приключило с Решение 7929 от 30.12.2021 г., с което съда отхвърля жалбата на Агенция „Пътна инфраструктура“ срещу Решение от 11.03.2021 г. на ръководителя на Управляващия орган (УО) на Оперативна програма „Околна среда“ /ОПОС/ 2014 - 2020 за налагане на финансова корекция в размер на 25% от стойността на засегнатите от нарушенията и признати от УО на ОПОС за допустими за финансиране по ОПОС 2014-2020г. разходи по сключения договор №РД-36-18 от 19.11.2020 г. за обособена позиция № 3 с изпълнител „Сник“ ЕООД на стойност 66300 лева без ДДС. Във връзка с подадена касационна жалба от Агенция "Пътна инфраструктура" Върховен административен съд се е произнесъл с Решение № 7335 от 21.07.2022 г., с което отменил решение №7929 от 30.12.2021 г. постановено по адм.д. №3606/2021 г. на Административен съд София-град и вместо него е отменил решение от 11.03.2021 г. на ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма "Околна среда 2014 - 2020 г."

От жалбоподателя е направено искане за междинно плащане № 15/09.10.2023г. на

стойност 1 301 179,32 лв. по АДФП №BG16M10P002-4.003- 0010, „Превенция и противодействие на свлачищните процеси по републиканска пътна мрежа – фаза 2“ С Решение на Ръководителя на УО на ОПОС от 19.10.2023 г. / лист 13-14 от делото/ изпратено на бенефициента с писмо с изх. № 4-003-0010-3-363/19.10.2023 г. на жалбоподателя, не са верифицирани и не са одобрени по т.1 от решението средства в размер на на 196 824,00 лв. от БФП, 1. По договор № РД-33-10/23.12.2022 г. с „ИСА 2000“ ЕООД, по Дейност 4 „Строително-монтажни работи“:

Не е верифицирана сумата в размер 196 824,00 лв. от БФП по фактура № [ЕГН]/14.08.2023 г. Сумата включва разходи за извършени СМР в размер на 164 020,00 лв. без ДДС от бюджетен ред 1.1.2 Разходи за строително-монтажни работи (към дейност 4) и разходи за 20% ДДС върху тях в размер на 32 804,00 лв от бюджетен ред 36.1. ДДС върху разходи за СМР (към дейност 4).

Административният орган се е позовал на обстоятелствата, че в представения пакет отчетени документи № 15/28.09.2023 г. Сертификат № 1 от 14.08.2023 г. за реално изпълнени работи (К. с наверижване на стойностите за действително извършените СМР) не се признават разходи в конкретен размер и по точно определени позиции, фиксирани в таблица в оспореното решение, тъй като въпреки изисканите по реда на чл.63 от ЗУСЕФСУ документи „не се формира увереност , относно изпълнението на дейностите, включени в позиция № 1501 Временни съоръжения (строителна площадка, мобилизация на механизация и др.) за двата участъка на строежа.

Посочил е, че не са налични при административния орган изискуеми доказателства, въз основа на които той може да направи извод за допустимостта или недопустимостта на въпросните разходи, предвид което УО на ОПОС не може да формира увереност, че посочените разходи са извършени съгласно изискванията за допустимостта им по смисъла на ЗУСЕСИФ

Със същото решение е намален размерът на верифицираната сума със средства общо в размер на 58 195,24 лева за сметка на БФП

- на основание чл.75 ал.1 във връзка с чл.71 ал.1 и ал.2 от ЗУСЕФСУ е извършена финансова корекция и не е одобрено възстановяването на бенефициента А. на сума в размер на 52 228,24 лв. от БФП от верифицираните разходи в размер на 1 104 564,72 лв. по фактура № [ЕГН] от 14.08.2023 г. по дейност №4 Строително-монтажни работи, от бюджетни редове 1.2., 36.1., поради наложена финансова корекция в размер на 5% от стойността на засегнатите от нередността разходи по договор № РД-33-10/23.12.2020 г. с изпълнител И. 2000 ЕООД, определена на основание чл.70, ал.1, т.9 от ЗУСЕСИФ с Решение на Ръководителя на УО на ОПОС от 15.03.2022 г., изпратено на бенефициента с писмо с изх. № 4-003-0010-2-311/15.03.2022 г. и във връзка с което е регистрирана нередност № ОПОС20/22/КФ/788.

- На основание чл. 75, ал. 1 във връзка с чл. 71, ал. 1 и ал. 2 от ЗУСЕСИФ е извършена финансова корекция и не е одобрено възстановяването на бенефициента на сума в размер на 5 967,00 лв. от БФП от верифицираните разходи в размер на 23 868,00 лв. по фактура № [ЕГН] от 05.01.2023 г. по дейност №5 Строителен надзор, от бюджетни редове 17.1., 39.3., поради наложена финансова корекция в размер на 25% от стойността на засегнатите от нередността разходи по договор № РД-36-18/19.11.2020 г. с изпълнител „СНИК“ ЕООД, определена на основание чл.70, ал.1, т.9 от ЗУСЕСИФ с Решение на Ръководителя на УО на ОПОС от 11.03.2021 г., изпратено на бенефициента с писмо с изх. № 4-003-0010-2-260/11.03.2021 г. и във връзка с което е регистрирана нередност № ОПОС20/21/КФ/542.

В хода на съдебното производство е приета административната преписка и допълнително ответника е представил цитираните в административни акт решения на Ръководителя на ОПОС съответно от 11.03.2021г. и от 15.03.2022г. за определяне на финансова корекция по отношение на Агенция „Пътна инфраструктура“.

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

Жалбата е подадена от лице с правен интерес от оспорването, срещу акт, които 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 №15 по административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ.

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.

В Държавен вестник, бр. 51 от 01.07.2022 г. е обнародван Закон за изменение и допълнение на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗИД на ЗУСЕСИФ), с § 1 на който наименованието на закона се изменя на Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ). Съгласно § 70 от ЗИД на ЗУСЕСИФ, до приключването на програмите за програмен период 2014 – 2020 г., съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), разпоредбите на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, отменени или изменени с този закон, запазват своето действие по отношение на управлението на средствата от ЕСИФ, както и по отношение на изпълнението и контрола на тези програми. Приетите от Министерски съвет и министъра на финансите нормативни актове до влизането в сила на този закон запазват своето действие по отношение на програмния период 2014 – 2020 г., съгласно § 71, ал. 2 от ЗИД на ЗУСЕСИФ, а съгласно § 73 законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“. Ето защо за настоящото съдебно производство, доколкото същото е с предмет административен акт, издаден по повод управлението на средствата от ЕСИФ, по програма от програмен период 2014-2020 г. се прилагат действащите до изменението с ДВ, бр. 51 от 2022 г. разпоредби на закона и относимите към него подзаконовни нормативни актове.

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. Съгласно чл.5 от Устройствения правилник на Министерството на околната среда и водите / в сила от 01.10.2017 г. Приет с ПМС № 208 от 27.09.2017 г. Министърът или оправомощено от него длъжностно лице управлява програми и проекти в сферата на своята компетентност, финансирани от предприєдинителните фондове, Структурните фондове, Кохезионния фонд и други финансови инструменти на Европейския съюз (ЕС), както и от други международни финансови институции и донори, и осигурява

ефикасното и правомерното управление на тези програми и проекти. В чл. 33, ал. 2 от Устройствения правилник на МОСВ е предвидено, че Главна дирекция „Оперативна програма „Околна среда“ изпълнява функциите на Управляващ орган на ОПОС за програмния период 2014-2020 г. и всички произтичащи от това задължения и отговорности. ГД „ОПОС“ се ръководи от главен директор. С приетата като писмено доказателство по делото Заповед № РД-572/07.08.2023 г. /лист 11 от делото/ Министърът на околната среда и водите е оправомощил Г. С. С. – главен директор на ГД „ОПОС“ в МОСВ да изпълнява функциите на ръководител на УО на ОПОС 2014-2020 г. във вид и обем, определен в нормативната уредба, с изключение на изрично посочени функции, в които не попадат правомощията за верифициране на средсва по сключени договори за БФП. Процесното решение е издадено от Г. С. , именно в качеството ѝ на ръководител на УО на ОПОС 2014-2020 г., поради което съдът приета, че актът е издаден от компетентен орган.

Решението, въпреки че е издадено в предвидената от закона писмена форма /чл.59 ал.2 от АПК/, същото по отношение на изложеното в т.1 от административния акт, касателно неверифицирани средства в размер на 196 824,00 лева по фактура [ЕГН]/14.08.2023 г. по договор РД-33-10/23.12.2022 г. с „ИСА 2000“ЕООД не съдържа фактически основания.

Основателни са довите на жалбоподателя, че липсват мотиви, защо административният орган е приел, че не се формира увереност относно изпълнението на дейностите, включени в позиция временни съоръжения /строителна площадка, мобилизация на механизация и други/ за двата участъка на строежа, така както са изброени в таблицата, инкорпорирана в оспорения административен акт. Административният орган се е задоволил само да посочи, че „не са налични при административния орган изискуеми доказателства, за да се направи извод за допустимост или недопустимост на изброените разходи“. Едновременно с това не е обсъдил и анализирал какви писмени доказателства са представени от А., какво се установява въз основа на тях и какво не може да бъде установено, включително и какви точно доказателства според него са нужни, за да е налице допустимост на претендираните с искането за междинно плащане № 15 разходи.

Изложените в т. 1 от решението фактически основания за отказ за верификация са бланкетни и крайно недостатъчни да обосноват извода на Ръководителя на УО за недопустимост на сочените разходи. Дори и да се приеме, че изложените мотиви са достатъчни, то същите са изключително неясни и от тях не може се установи въз основа на какви конкретни доказателства Ръководителят на УО е стигнал до съответните фактически констатации – единствено, без да ги обсъжда, АО бланкетно е посочил, че е взел предвид представените отчетни документи, вкл. и допълнително изисканите такива. В случая Ръководителят на УО е следвало да изложи конкретни мотиви за отказа да верифицира сумата като допустим разход, като се обоснове и посочи конкретни доказателства, от които извлича фактическите си констатации за недопустимост на съответните разходи.

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 разпоредбите на чл.57-чл.58 от ЗУСЕФСУ, в които са регламентирани общите условия за допустимост на разходите, 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 на ОПОС. 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 този см. Решение № 2880 от 20.03.2023г. по а.д. № 8964/2022г. на ВАС) Излагането на неясни и лаконични мотиви в административния акт е съществен порок, който рефлектира върху неговата законосъобразност и има за правна последица неговата отмяна в тази му част, защото лишава адресата на акта от ефективна защита срещу постановеното властническо волеизявление и препятства съдебния контрол за спазване на материалния закон, така както е отбелязал в жалбата процесуалният представител на Агенция „Пътна инфраструктура“ Този контрол обхваща преценката дали са налице установените от административния орган релевантни юридически факти /изложени като мотиви в акта/, доколкото същите се субсумират в правното основание за упражняване на предоставена от закона компетентност и респ. дали се следват разпоредените правни последици.

Относно невалидираната сума в общ размер на 58 195,24 лева:

От съдържанието на акта е видно, че същият е издаден на основание чл. 60, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 ЗУСЕФСУ (загл. изм. – ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 1.07.2022 г.). От фактическа страна с решението си УО е намалил размера на верифицираните суми със общо 58 195,24 лв. за сметка на БФП, тъй като е приел, че сумите включват разходи, засегнати от нарушения, за които са определени финансови корекции, като актът е мотивиран и с разпоредбите на чл. 75, ал. 1 и чл. 71, ал. 1 и ал. 2 ЗУСЕФСУ.

Разпоредбите, регламентиращи производството по верификация на разходи се съдържат в чл.60-68 от ЗУСЕФСУ. Съгласно тези разпоредби, междинни и окончателни плащания се извършват след верифициране с цел потвърждаване допустимостта на извършените разходи и при наличието на физически и финансов напредък на проекта. Общите условия за допустимост на разходите по изпълнението на договора за БФП, както вече бе посочено са изложени в чл. 57 и чл.58 ЗУСЕФСУ и е предпоставено от преценката на тяхната допустимост с оглед съответствието им с нормативно регламентираните условия. Отказът да се верифицират суми не би могъл да се основава на наличие на нередност, нито представлява елемент от процедурата по определяне на финансова корекция.

С решението си, Р. на ОПОС е отказал верификация на разходи по проекта поради извършени финансови корекции, преди това определени с Решение от 11.03.2021г. и с Решение от 15.03.2022г. и недопустимо е смесил процедурите. Производството по верифициране на разходите се осъществява по реда на Глава пета "Финансово управление и контрол", Раздел II "Плащания, верифициране и сертифициране на разходи", като в случай на отказ от верификация се издава акт по чл. 64, ал. 3, който като индивидуален административен акт (ИАА) подлежи на обжалване по реда на чл. 145 и сл. АПК.

В Раздел III "Администриране на нередности и извършване на финансови корекции" е уреден редът за определяне на финансова корекция и съответно нейното извършване. Извършването на корекцията (чл. 75) следва да се

разграничава от определянето ѝ с акта по чл. 73, ал. 1 ЗУСЕФСУ. Процедурата по извършването ѝ е регламентирана в чл. 75 ЗУСЕФСУ, като може да се осъществи от плащания по проекта, в които са включени засегнатите от нарушението разходи, а след окончателното плащане по проекта и като публично вземане съгласно чл. 162, ал. 2, т. 8 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Актът по чл. 75 ЗУСЕФСУ е акт по изпълнение на ИАА и същият не подлежи на обжалване по реда чл. 145 и сл. АПК.

В случая има разминаване между посочените правни основания в мотивите и разпоредителната част на решението. Налице е смесване, чрез поставяне в един акт на правна квалификация по чл. 62 и чл. 75 от процесния закон, на две процедури, а именно: процедурата по верификация на разходи и тази по извършване на финансовите корекции, засягащи допустимите разходи. Актът за верификация обаче е индивидуален административен акт и подлежи на обжалване по реда на чл. 145 и сл. АПК, докато актът за извършване на финансова корекция е акт по изпълнение на индивидуален административен акт и защитата срещу него се осъществява в рамките на защита по изпълнителното производство. Процедурите по издаването им са регламентираны в различни дялове, характеристиките на волята на органа са различни и правото на защита срещу тях се упражнява по различен ред. В случая, както вече беше посочено, ръководителят на УО е извършил смесване на отказа за верификация на недопустимите разходи и извършването на финансовите корекции, засягащи допустимите разходи. Това смесване на резултата от различни производства в един акт прави невъзможна проверката за законосъобразност на оспорения акт и пречатства правото на защита на бенефициера и възможността му да сочи и представя доказателства.

Правилното отнасяне на фактическите обстоятелства към конкретната правна норма, която се твърди, че е нарушена, е условие за законосъобразност на акта. Излагането на фактически и правни основания, които си кореспондират, е изискване за законосъобразност на административния акт, съгласно чл. 59, ал. 2, т. 4 АПК. Тяхното наличие е предпоставка както адресатът на акта да упражни конституционното си право на защита, така и съдът да изпълни задължението си да осъществи контрол за законност на акт. Липсата на фактически и правни основания или тяхното несъответствие на предмета на акта е самостоятелно основание за отмяна на акта. В този смисъл Решение № 388/15.01.2024г. на ВАС –по адм.дело № 7142/2023г. по описа на ВАС- VII мо отделение.

Предвид това и в тази част, относно неверифициране на сумата от 58195,24 лева акта е незаконосъобразен.

С оглед на всичко, изложено дотук, настоящият съдебен състав счита, че е налице съществен порок във формата на оспореното решение, който възпрепятства възможността на съда да упражни контрол за материална законосъобразност на административния акт и същият следва да бъде отменен и 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 разноски, поради което и на основание чл. 143, ал. 1 от АПК ответникът следва да бъде осъден да заплати сторените от жалбоподателя разноски, в общ размер на 1800 лева, представляващи внесена държавна такса в размер на 1700 лева и юрисконсултско възнаграждение в минимален размер на 100 лева съгласно чл.78 ал.8 от ГПК във връзка с чл.144 от АПК и чл.37 от Закона за правната помощ, както и чл.24 от Наредбата за заплащане на правната помощ.

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** по жалба на Агенция „Пътна инфраструктура“, Решение от 19.10.2023г. на Ръководителя на Управляващия орган по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 г., в частта, с която е отказано да бъдат верифицирани разходи общо в размер на 255 019,24 лева по искане за междинно плащане № 15/09.10.2023г. по АДФП №BG16M10P002-4.003-0010-C03

**ИЗПРАЩА** делото като административна преписка на Ръководител на управляващия орган на Оперативна програма „Околна среда“ за ново произнасяне по подаденото от А. искане за междинно плащане № 15/09.10.2023г. и издаване на мотивиран акт при спазване на указанията по прилагането на закона, дадени с настоящото решение.

**ОСЪЖДА** Министерство на околната среда и водите да заплати на Агенция „Пътна инфраструктура“, разноски в размер на 1800 /хиляда и осемстотин / лева.

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 :**