

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

№ 3638

Велико Търново, 09.09.2026 г.

Административния съд Велико Търново - Х състав, в закрито заседание на девети септември две хиляди двадесет и шеста година в състав:

СЪДИЯ: ИВЕЛИНА ГРУДЕВА

Като разгледа докладваното от съдия ИВЕЛИНА ГРУДЕВА административно дело № 20257060700469 / 2025 г., за да се произнесе взе предвид следното:

Образувано е по жалба на Община Горна Оряховица против Решение № N-98 / 27.05.2025г. на ръководителя на Управляващия орган на програма „Околна среда“ 2021-2027г., с което на общината е наложена финансова корекция в размер на 25 % върху допустимите разходи по сключения договор № 115 / 28.02.2025г. с ООД „Самгрия“ - 201 485лв. без ДДС, с предмет „Провеждане на комуникационни кампании на местно ниво за популяризиране възможностите за подмяна на топлоуредите на дърва и/или въглища с екологични алтернативи“ в рамките на проект „За по-чист въздух в община Горна Оряховица, чрез подмяна на отоплителните уреди на твърдо гориво с екологични алтернативи“ финансиран по процедура № BG16FFPR002-5.001 „За по-чист въздух!“ по приоритет 5 „Въздух“ на Програма „Околна среда“ 2021-2027г. В хода на произнасяне по същество по повдигнатия спор, съдът намира, че за правилното решаване на правния спор, с който е сезиран, следва да бъдат тълкувани разпоредби на общностното право, във връзка с което счете за необходимо по своя инициатива да отправи преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз по реда на чл.267, пар.3 от Договора за функциониране на Европейския съюз.

I. Страни по делото:

1. Жалбоподател - Община Горна Оряховица с адрес гр.Горна Оряховица, пл.Г. И. № 5 и представляващ Н. Р..

2. Ответник - Ръководител на Управляващия орган на програма „Околна среда“ 2021-2027г. - Министър на околната среда и водите с адрес гр.София, [улица].

II. Предмет на делото:

Решение № N-98 / 27.05.2025г. на ръководителя на Управляващия орган на програма „Околна среда“ 2021-2027г., с което на общината е наложена финансова корекция в размер на 25 % върху допустимите разходи по сключения договор № 115 / 28.02.2025г. с ООД „Самгрия“ - 201 485лв. без ДДС, с предмет „Провеждане на комуникационни кампании на местно ниво за популяризиране

възможностите за подмяна на топлоуредите на дърва и/или въглища с екологични алтернативи“ в рамките на проект „За по-чист въздух в община Горна Оряховица, чрез подмяна на отоплителните уреди на твърдо гориво с екологични алтернативи“ финансиран по процедура № BG16FFPR002-5.001 „За по-чист въздух!“ по приоритет 5 „Въздух“ на Програма „Околна среда“ 2021-2027г.

III. Фактическа обстановка, относима към предмета на запитването:

III.1. Между Община Горна Оряховица и ръководителя на Управляващия орган на програма „Околна среда“ 2021-2027г. е сключен административен договор № Д-34-49 / 07.05.2024г. за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ BG16FFPR002-5.001 за проект ИСУН № BG16FFPR002-5.001-0014 „За по-чист въздух в община Горна Оряховица, чрез подмяна на отоплителните уреди на твърдо гориво с екологични алтернативи“ на стойност 19 118 484,05 лева.

III.2. За изпълнение на проекта е обявена обществена поръчка с предмет „Провеждане на комуникационни кампании на местно ниво, за популяризиране възможностите за подмяна на топлоуредите на дърва и/или въглища с екологични алтернативи“.

III.3. В обхвата на обществената поръчка са включени два вида дейности, които могат да бъдат обобщени като провеждане на информационна кампания и изработка и доставка на печатни и рекламno-информационни материали. Възложителят приема, че няма да раздели обществената поръчка и излага следните мотиви в решението за откриване на процедурата - „всички дейности, които следва да се реализират в рамките на изпълнение на договора, са от такова естество и са взаимосвързани по начин и в степен, които при разделяне на обособени позиции биха довели до съществени затруднения за постигане на желанния краен резултат. С оглед специфичния характер на възлаганата услуга и множеството изисквания към реализирането ѝ, може да се направи обосновано предположение, че при разделяне на обособени позиции съществува риск изпълнението на обществената поръчка прекомерно да се затрудни технически, да се оскъпи необосновано, както и да се създадат разминавания при изпълнението, евентуална невъзможност за едновременна реакция и сложна координация между отделните изпълнители и между всеки от тях и възложителя“.

III.4. Съгласно документацията за участие (Раздел 2 ред и условия за провеждане на открита процедура за възлагане на обществена поръчка), всеки участник следва да представи техническо предложение за изпълнение, което не подлежи на оценка, но трябва да се разработи в съответствие със следните изискванията на Възложителя, като съдържа следните елементи:

- Предложение относно разпределение на ресурсите и организация на екипа.

В тази част от разработката, следва да се представи разпределението на ресурсите за изпълнение на дейностите, част от предмета на поръчката; организация на работа на екипа; разпределението на задачите и

отговорностите на отделните експерти съгласно планираните дейности. За всяка дейност, трябва да е дефиниран необходимият човешки ресурс за изпълнението.

Всяка една от предложените дейности е декомпозирана на отделни последователни задачи, като за всяка задача е посочен отговорен експерт и срок за изпълнението на задачата. Дефинирани са предпоставките и необходимите ресурси за качественото и навременно изпълнение на отделните задачи, така че да доведат до постигането на очакваните резултати от дейността.

- Предложение за базови мерки за осигуряване на качество при изпълнение на отделните дейности, включени в предмета на поръчката.

Всеки участник следва да направи предложение относно мерките, които предвижда да предприеме с цел осигуряване на качество при изпълнение на възлаганите дейности, част от предмета на обществената поръчка. Мерките следва да са насочени към реализация на отделните дейности, за да е възможно гарантиране достигането на целите на настоящата поръчка. Всяка мярка е необходимо да съдържа едновременно следните три компонента: А). Съдържание и обхват на мярката; Б). Конкретни лица, ангажирани с изпълнението на мярката, както и задълженията на тези лица за изпълнението ѝ и В). Текущо прилагане на мярката и предприемане и прилагане на действия в случаите на отклонение от изпълнението ѝ.

- Базовите мерки, идентифицирани като минимално необходими са:

Осъществяване на вътрешен контрол, свързан с гарантиране на високо качество при изпълнение на дейностите, предмет на поръчката;

Осъществяване на вътрешен контрол, свързан с гарантиране на високо качество при коригиране и/или допълване на извършена работа, в случай на неодобрение от общината;

- План-график за изпълнение на поръчката. Предложеният от участника план-график трябва да съдържа подробно и реалистично отразяване на планираната последователност, продължителност и взаимосвързаност на всички дейности и задачи, включени в предмета на поръчката и да са посочени човешките ресурси за всяка дейност и задача.

III.5. За участие в обявената поръчка документи подава ЕООД "Рин консулт", като комисията за оценка на офертите установява, че декларираните обстоятелства за ръководител екип не отговарят на минималните изисквания на възложителя и дава указание на участника, че следва да представи всички или част от документите, чрез които се доказва посочената в ЕЕДОП информация. Изрично е посочено, че в срок до 5 работни дни от получаването на протокол за липса, непълнота или несъответствие на информацията, участникът може да предостави на комисията нов ЕЕДОП и/или други документи, които съдържат променена и/или допълнена информация, като допълнително представената информация може да обхваща и факти и обстоятелства, които са настъпили след крайния срок за получаване на заявления за участие.

След получаване на протокол № 1, ЕООД "Рин консулт" в законоустановения срок представя нов ЕЕДОП, в който декларира нова информация по отношение на ръководителя екип. Участникът е отстранен от комисията, тъй като не са изпълнени дадените указания за представяне на документи, от които да се доказва вписаната информация за ръководителя на екипа.

За спечелил поръчката е обявено дружеството ООД „Самгриа“ и с него кметът на община Горна Оряховица сключва договор № 115 / 28.02.2025г. на стойност 201 485лв. без ДДС.

III.6. Получен е сигнал за нередност по тази обществена поръчка, който е администриран от ответника, уведомена е общината за установените нередности, отхвърлени са възраженията и е издадено оспореното пред съда решение.

III.7. Установени са от управляващия орган три нарушения на закона за обществените поръчки, приети за нередности.

1. На чл. 46, ал. 1 от ЗОП във връзка с чл. 2, ал. 2 от ЗОП - обществената поръчка не е разделена на две обособени позиции, като възложителят не излага мотиви за това - изложените са формални и се приравняват на липса на мотиви. На основание чл. 46, ал. 1 във връзка с чл. 2, ал. 2 от ЗОП и на т. 3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление за това нарушение финансовата корекция в размер на 5% от стойността на засегнатите от нарушението и признати от УО на ПОС за допустими за финансиране по ПОС 2021-2027г. разходи, представляващи средства от ЕФСУ по смисъла на чл. 1, ал. 2 от ЗУСЕФСУ, по сключения Договор № 115/28.02.2025 г. със "САМГРИА" ООД - 201 485 лв. без ДДС.
2. Нарушение на чл.2, ал.2 от ЗОП - Ограничително изискване в документацията за участие - заложените в документацията за участие изисквания, касаещи съдържанието на техническото предложение, не дават яснота как следва да бъдат изготвени, не осигуряват равен достъп на участниците до възлагане на обществената поръчка и създават необосновани пречки пред възлагането на обществената поръчка в условията на конкуренция - финансова корекция в размер на 5% от стойността на засегнатите от нарушението и признати от УО на ПОС за допустими за финансиране по ПОС 2021-2027г. разходи на основание т. 11, буква „б“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на

финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление.

3. Нарушение на чл.107, т.1 от ЗОП - неправомерно отстранен участник - комисията не е извършила проверка на новодекларираните обстоятелства - на основание чл. 107, т. 1 от ЗОП и на т. 14 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (загл. изм. - ДВ, бр. 59 от 2024 г.), приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., изм. и доп., с ДВ, бр. 59 от 12.07.2024 г., се предлага финансова корекция в размер на 25 % от стойността на засегнатите от нарушението и признати от УО на ПОС за допустими за финансиране по ПОС 2021-2027 г. разходи, представляващи средства от ЕФСУ по смисъла на чл. 1, ал. 2 от ЗУСЕФСУ, по сключения Договор № 115/28.02.2025 г. със "САМГРИА" ООД - 201 485 лв. без ДДС.

III.8. По отношение на всяко установено от управляващия орган нарушение на Закона за обществените поръчки са изложени идентични доводи за наличието на „нередност“ по смисъла на чл.70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕФСУ, а именно:

- Налице е нарушение на приложимото българското законодателство, а именно нарушение на разпоредба от ЗОП.

- Нарушението е извършено чрез действие/бездействие на бенефициента / описва се механизма на нарушението/.

- Противоправното поведение, изразяващо се в нарушение на приложимото българско законодателство, има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕФСУ.

IV. Приложими нормативни разпоредби

Национално право

Приложимият закон е Законът за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление.

Съгласно чл.70, ал.1, т.9 от ЗУСЕФСУ финансова подкрепа със средства от ЕФСУ може да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция за нередност, съставляваща нарушение на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта, извършено чрез действие или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕФСУ.

Съгласно чл.70, ал.2 от ЗУСЕФСУ случаите на нередности, за които се извършват финансови корекции по ал. 1, т. 9, се посочват в нормативен акт на Министерския съвет.

Глава четвърта на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление носи наименование "Специални правила за определяне на изпълнител от бенефициенти на базвъзмездна финансова помощ", като чл.49, ал.1 и ал.2 от същия закон гласят - бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ може да възлагат на изпълнители - външни за тях лица, дейности по изпълнението и/или по управлението на проект, когато това е предвидено в него за съответната дейност.

(2) За определянето на изпълнител за дейностите по строителство, услуги и/или доставки на стоки - обект на обществена поръчка по смисъла на Закона за обществените поръчки, се прилагат правилата, предвидени във:

1. Закона за обществените поръчки - когато бенефициентът е възложител по смисъла на същия закон;

2. тази глава - когато бенефициентът не е възложител по смисъла на Закона за обществените поръчки.

Нормативният акт по чл.70, ал.2 от ЗУСЕФСУ е Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Съгласно чл.1 от Наредбата, с нея се посочват случаите на нередности, съставляващи нарушения на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление, извършени чрез действия или бездействия от бенефициента, които имат или биха имали за последица нанасянето на вреда на средства от Европейските фондове при споделено управление и които представляват основания за извършване на финансова корекция по чл.70, ал.1, т.9 от ЗУСЕФСУ, както и минималните и максималните стойности на процентните показатели на финансовите корекции, определяни за нередности на основание чл.70, ал.1, т. 1, 3 - 7 и 9 от ЗУСЕФСУ.

В Приложение № 1 към Наредбата са изчерпателно посочени в табличен вид видовете нередности и съответстващи процентни показатели за финансови корекции.

Съгласно т.3 от Приложение № 1 представлява нередност "липса на обосновка за неразделяне на предмета на поръчката на обособени позиции", за която съответстващ процентен показател за финансова корекция е 5%.

Съгласно т.11 от Приложение № 1 представлява нередност всяко използване на основания за отстраняване, критерии за подбор, критерии за възлагане, или условия за изпълнение на поръчката, или технически спецификации, които не са дискриминационни по смисъла на т.10 от настоящото приложение, но ограничават достъпа на кандидатите или участниците, като съгласно буква "б" при описание на нередността в случаите, при които са приложени дискриминационни критерии/ условия/спецификации, но е налице минимално ниво на конкуренция, т.е. получени са две или повече оферти, които са допуснати и отговарят на критериите за подбор съответстващия процентен показател за финансова корекция е 5%.

Съгласно т.14 от Приложение № 1 представлява нередност когато критериите за подбор, техническите спецификации, основанията за отстраняване или други условия в документацията са променени след отварянето на офертите или са приложени неправилно. В графа "описание на нередността" е посочено - критериите за подбор, техническите спецификации, основанията за отстраняване или други условия в документацията са променени или са неправилно приложени в хода на процедурата, в резултат на което е определен за изпълнител кандидатът или участникът, който не отговаря на критериите за подбор, техническите спецификации или други условия в документацията/за когото са налице основания за отстраняване, или е отстранен кандидат или участник, чиято оферта е трябвало да бъде допусната до разглеждане и/или класиране, ако публикуваните критерии за подбор, техническите спецификации, основанията за отстраняване или други условия в документацията са били спазени. Нередност е налице и при нарушение на чл. 112, ал. 1 от ЗОП/чл. 11, ал. 1, т. 2 и 3 от ПМС № 160 от 2016 г./чл. 11, ал. 1, т. 2 и 3 от ПМС № 4 от 2024 г., в резултат на което е сключен договор/рамково споразумение с кандидат/участник, който не отговаря на критериите за подбор или други условия на обявената поръчка/процедура за избор с публична покана. За

този вид нередности е определен съответстващ процентен показател за финансова корекция в размер на 25%.

Общностно право

Приложими са разпоредби от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

Съгласно съображение 70 на Регламент (ЕС) 2021/1060 за да се осигури защита на финансовите интереси и бюджета на Съюза, на равнището на държавите членки и на Комисията следва да се въведат и прилагат пропорционални мерки. Комисията следва да може да преустановява сроковете за плащане, да спира междинните плащания и да прилага финансови корекции, когато са изпълнени определени условия. Комисията следва да зачита принципа на пропорционалност, като отчита естеството, тежестта и честотата на нередностите и финансовите им последици за бюджета на Съюза. Когато Комисията не може да определи точно размера на неправомерните разходи, за да приложи финансови корекции, свързани с конкретен случай, тя следва да прилага единна ставка или статистически екстраполирана финансова корекция. Спирането на междинните плащания въз основа на мотивирано становище, издадено от Комисията съгласно член 258 от ДФЕС, следва да бъде възможно, при условие че съществува достатъчно пряка връзка между въпроса, засегнат в мотивираното становище, и съответните разходи, така че да застраши тяхната законосъобразност и правилност.

Съгласно съображение 71 на Регламент (ЕС) 2021/1060 държавите членки следва да предотвратяват, да разкриват и да вземат ефективни мерки по отношение на всички нередности, включително измами, извършени от икономическите оператори.

В чл.2, т.31 на Регламент (ЕС) 2021/1060 е дадена легална дефиниция на понятието „нередност“ - всяко нарушение на приложимото право, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в този бюджет;

Съгласно т.32 на същата разпоредба „сериозен недостатък“ означава недостатък в ефективното функциониране на системата за управление и контрол на дадена програма, по отношение на който са необходими значителни подобрения в системите за управление и контрол и ключови изисквания 2, 4, 5, 9, 12, 13 и 15, посочени в приложение X, или две или повече от другите ключови изисквания са оценени в категории 3 и 4 от посоченото приложение.

Съгласно член 103, т.1 на Регламент (ЕС) 2021/1060 държавите членки защитават бюджета на Съюза и прилагат финансови корекции чрез отмяна изцяло или частично на подкрепата от фондовете за дадена операция или програма, когато бъде установено, че декларираните пред Комисията разходи са нередовни.

Съгласно член 104, т.1 изречение последно от Регламент (ЕС) 2021/1060 когато Комисията прилага единни ставки или екстраполирани финансови корекции, това се извършва в съответствие с приложение XXV.

ПРИЛОЖЕНИЕ XXV

2. Елементи от значение при прилагане на корекция с единна ставка

а) тежестта на сериозния недостатък или сериозните недостатъци в рамките на системата за управление и контрол като цяло;

б) честотата и обхвата на сериозния недостатък или сериозните недостатъци;

в) размера на финансовите щети за бюджета на Съюза.

3. Нивото на финансовата корекция с единна ставка се определя, както следва:

а) единна ставка на корекцията от 100% се прилага, когато сериозният недостатък или сериозните недостатъци са толкова съществени, чести или широкоразпространени, че водят до пълна неизправност на системата, която излага на риск законосъобразността и правилността на всички съответни разходи;

б) единна ставка на корекцията от 25% се прилага, когато сериозният недостатък или сериозните недостатъци са толкова чести и широкоразпространени, че водят до изключително сериозна неизправност на системата, която излага на риск законосъобразността и правилността на много голям дял от съответните разходи;

в) единна ставка на корекцията от 10% се прилага, когато сериозният недостатък или сериозните недостатъци се дължат на непълно, неефективно или нередовно функциониране на системата, което излага на риск законосъобразността и правилността на голям дял от съответните разходи;

г) единна ставка на корекцията от 5% се прилага, когато сериозният недостатък или сериозните недостатъци се дължат на непоследователно функциониране на системата, което излага на риск законосъобразността и правилността на голям дял от съответните разходи;

Когато равнището на единната ставка е непропорционално в контекста на разглеждане на елементите, изброени в точка 2, коефициентът на корекция може да бъде намален.

Съдебна практика

По отношение на програмен период 2021-2027г. и приложението на Регламент (ЕС) 2021/1060 към настоящия момент съдебната практика прилага националното право и на поставя под съмнение неговата съответственост на правото на Европейския съюз. Разпоредбите на Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове нямат изменения през различните програмни периоди и се прилагат както от управляващите органи, така и от съда.

Във връзка с програмен период 2014-2020г. и за тълкуване на Регламент 1303 / 2013г. от Съда на Европейския съюз е постановено Решение по дело C-175/2023г. от 04.10.2024г., с което е прието, че член 143, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета следва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, по силата на която всяко нарушение на

правилата за възлагане на обществени поръчки представлява „нередност“ по смисъла на член 2, точка 36 от този регламент, която води автоматично до прилагането на финансова корекция, чийто размер се определя въз основа на предварително определена скала на единните ставки на корекцията.

Върховният административен съд, представляващ окончателна съдебна инстанция по този вид дела, приема посоченото решение на СЕС за неприложимо, като излага следните мотиви:

1. Нито в националната уредба, нито в съдебната практика на националния съд се приема, че всяко нарушение на правилата за възлагане на обществени поръчки представлява "нередност" по смисъла на член 2, точка 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, която води автоматично до прилагането на финансова корекция, чийто размер се определя въз основа на предварително определена скала на единните ставки на корекцията. Трайна е съдебната практика, че във всеки отделен случай се разглеждат особеностите на нарушението при проверката дали осъществява състав на нередност.

2. Нарушенията на правилата за възлагане на обществени поръчки са разграничени по своето естество и сериозност в приложенията към Наредбата за посочване на нередности.

3. Наличието на нарушение е само един от елементите на нередността, като винаги се изследва въпросът и за останалите елементи, включително за вредата за бюджета на ЕС.

4. Пропорционалният метод за определяне на финансова корекция се прилага само в случаите, когато не може да се установи реалният финансов ефект. Многократно ВАС е посочвал, че невъзможността за реално и точно изчисляване на финансовото отражение на нарушението не означа липса на финансово влияние. Но и в тези случаи ставките са различни за отделните видове нередности според тяхната тежест, определена от нормотвореца, като пропорционалният метод позволява индивидуализация на корекцията и на база материален интерес, т. е. корекцията има различна ставка и основа във всеки отделен случай. Наред с това следва да се припомни, че СЕС допуска да се приложи размер на ставката, който е нормативно регламентиран след извършване на нарушението и представлява действаща уредба към момента на издаване на административния акт. Дава се приоритет на защитата на финансовите интереси на Съюза - не се прилага правилото за по-благоприятен закон, тъй като финансовата корекция представлява административна мярка, а не административно наказание и цели възстановяване на предишното положение.

5. За отделни видове нередности има допълнителна скала за размера на финансовата корекция според постигнатото ниво на конкуренция - предвижда се по-нисък размер на ставката, а за други видове нередности тази допълнителна скала са основава на [жк], въз основа на които се определя по-висок от размер. Регламентирани са и хипотези, при осъществяването на които се отрича финансово отражение на нарушението върху бюджета на ЕС.

6. Въведената от законодателя скала е обусловена от главната причина за прилагане на пропорционалният метод - това е невъзможността да се определи точното финансово изражение на вредата, която обаче според СЕС не изключва отговорността на бенефициера. След като СЕС допуска финансова корекция и в случаи, в които не може да се установи реалното засягане на бюджета, т. е. тежестта на нарушението, съответно тежестта на нередността, единственият възможен подход при определяне на размера на ставките е чрез нормативно регламентирана скала.

7. Класификацията на нередностите в зависимост от тяхното естество и сериозност е положителна и необходима характеристика на нормативната уредба.

Скалата на ставките е логическо продължение именно на класификацията на нередностите. Ставките също като класификацията на нередностите са възприети от Насоките на Европейската комисия за определяне на финансови корекции.

Всяко позоваване на Решение по дело C-175/2023г. от 04.10.2024г. било от страна по делото или от първоинстанционния съд е отхвърляно от Върховния административен съд или със същите мотиви или без изрично произнасяне. / Решение № 3282 / 27.03.2025г., Решение № 8038 / 21.07.2025г., Решение № 5120 / 19.05.2025г., Решение № 4323 / 23.04.2025г., Решение № 200 / 27.02.2025г., Решение № 8068 / 21.07.2025г./.

На Настоящият съдебен състав не е известна практика на Съда на Европейския съюз по тълкуването на разпоредбите на Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика.

VI. Доводи и правни изводи на страните.

И двете страни излагат доводи относно наличието на нарушение на Закона за обществените поръчки .

VII. Мотиви за отправяне на преюдициалното запитване.

На пръв поглед между разпоредбите на Регламент 1303 / 2013г. и Регламент 2021 / 1060 по отношение на финансовите корекции съществуват съществени различия, отнасящи се до прилагане на принципа за пропорционалност. Докато в първия регламент държавите-членки при определяне на размера на финансова корекция са задължени да спазват принципа на пропорционалност, то във втория регламент това задължение е само за Комисията при налагане от нея на финансова корекция, но не обвързва държавите-членки. Същевременно принципът за пропорционалност е един от основополагащите принципи на европейското право при налагане на всякакви мерки от санкционен характер, видно от трайната и последователна практика на СЕС. На българското право е непозната практика за неприложимост на правна норма или отмяна на административен акт поради нарушение на правен принцип, което и налага отправянето на искане за тълкуване на Регламент 2021 / 1060 относно наличието на задължение за държавата-членка да прилага принципа на пропорционалност при налагане на финансови корекции.

Различните правомощия на Комисията и на държавите-членки при налагане на финансови корекции /ясни правила, скала на единните ставки за корекция и възможността за намаляване на този процент при непропорционалност на корекцията/ при стриктно тълкуване на регламента водят до извода за различно третиране на различните нарушители - когато държава не изпълни задълженията си Комисията следва да предприеме пропорционални мерки. А когато физическо или юридическо лице наруши правилата на програмата държавата членка може да налага мерки без те да са пропорционални и без ясни критерии за единните ставки за корекции. Подобно различно третиране на нарушителите е недопустимо и то в нормативен акт на Европейския съюз. Това мотивира съда да поиска тълкуване на регламента относно приложното поле на ПРИЛОЖЕНИЕ XXV.

След постановяването на Решение по дело C-175/2023г. настоящият състав приема, че при определяне на размер на финансова корекция административният орган следва да изложи конкретни съображения за налагания от него процент на

намаление на разходите. Тези конкретни съображения следва да са свързани с вида на нарушението, вида на обществената поръчка, колко обществени поръчки са проведени за изпълнение на договора, каква е ролята в изпълнението на проекта на процесната обществена поръчка, къде е мястото на изпълнението на проекта и т.н. Такъв анализ липсва в актовете за налагане на финансови корекции, какъвто е и оспорения пред съда. Изложените мотиви за наличието на нарушение на ЗОП са подробни, но за наличието на нередност са възпроизведени законови текстове, а по отношение на размера единствено се посочва приложимата разпоредба от Приложение № 1 към Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Дори и съдебната практика, при спазване на трайната практика на Върховния административен съд цитирана по-горе, приема, че тежестта на нарушението, представляващо нередност, е преценена от законодателя, поради което и органът не е длъжен да излага самостоятелни мотиви в административния акт. Административният орган е лишен от възможността и задължението да извърши преценка на нарушението, нарушителя и размера на санкцията - дали този размер съответства на нарушението и дали този размер ще бъде справедлив спрямо нарушителя. С определянето на конкретни проценти, без възможност за преценка в определени параметри, без възможност за намаляване на тези проценти, административният орган по същество е лишен от възможността да приложи основни принципи.

След като в Регламент 2021 / 1060 по отношение на налаганите от Комисията корекции са разписани конкретни правила за елементите от значение и за нивото на финансовата корекция с единна ставка, а такива правила липсват по отношение на налаганите от държавите-членки финансови корекции, то възниква въпроса за приложното поле на разпоредбите на Приложение XXV. Особено възможността за намаляване на коефициента на корекция когато равнището на единната ставка е непропорционално. Такава възможност не е предвидена в българското законодателство.

При приложимост на принципа за пропорционалност и по отношение на държавите членки, то съдът поставя под съмнение съответствието на национални правни норми с Регламент 2021 / 1060.

Мотивиран така и на основание чл. 234, ал. 2 от ДЕО във връзка с чл. 628 от ГПК и с чл. 144 от АПК, както и на основание чл. 631 от ГПК във връзка с чл. 144 от АПК Административен съд Велико Търново, десети състав,

О П Р Е Д Е Л И:

ОТМЕНЯ дадения ход по същество.

ОТПРАВЯ преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз съгласно член 267, първи параграф, буква „б“ от Договора за функционирането на Европейския съюз със следните въпроси:

1. Принципът за пропорционалност въведен в съображение 70 на Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция

и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика по отношение на корекциите, извършвани от Комисията, относим ли е и за финансовите корекции, налагани от държавите-членки?

2. Въведените в член 104, т.1 изречение последно и приложение XXV от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година елементи и нива на финансови корекции при единна ставка, налагани от Комисията отнасят ли се и до аналогични единни ставки на финансови корекции, налагани от държавите-членки?

3. Въведената в приложение XXV от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година възможност за Комисията когато равнището на единната ставка е непропорционално в контекста на разглеждане на елементите, изброени в точка 2, коефициентът на корекция може да бъде намален следва ли да се прилага и от държавите-членки при налаганите от тях финансови корекции?

4. Приложимо ли е даденото в Решение по дело C-175/2023г. от 04.10.2024г. на СЕС тълкуване на член 143, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета по отношение на член 103, т.1 на Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика?

5. Принципът на пропорционалност и разпоредбата на член 103, т.1 на Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика допуснат ли национална правна уредба като тази на Приложение 1 към Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове, при която изчерпателно са посочени всички нарушения на Закона за обществените поръчки, представляващи „нередност“ и съответните им скали на единните ставки на корекцията, без възможност на административния орган да извършва преценка на тежестта на нарушението, вида на получателя на помощта, обективни и субективни причини за извършването му, влияние на нарушението по отношение на цялостното изпълнение на проекта и без възможността да намали процента на корекция при несъразмерност?

СПИРА на основание член 631, алинея 1 от Гражданския процесуален кодекс
производството по делото до произнасяне на Съда на Европейския съюз.

Определението не подлежи на обжалване.

СЪДИЯ: