

РЕЗЮМЕ КЪМ ИЗГОТВЕНИЯ ПРАВЕН АНАЛИЗ ЗА НЕРЕДНОСТИТЕ И СЪДЕБНИТЕ АКТОВЕ ПО ОПДУ 2014-2025 г.

За приключването на програмен период 2014-2020 е изготвен правен анализ, целта, на който е да се изследва практиката на УО при налагането на финансови корекции по ОПДУ, както и упражняваният съдебен контрол върху тези актове.

Анализът обхваща видовете нередности и съдебни актове, свързани с често допускани грешки и нарушения по Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ/ЗУСЕСФУ), възникнали при изпълнението на проекти, финансирани по ОПДУ за периода 2014–2020 г.

I. Тенденции при нередностите

Анализът на всички 160 бр. обжалвани нередности (от общо 332 установени от УО за целия програмен период 2014-2020), показва ясно разграничение между видовете нередности по чл. 70, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. Преобладаващата част (155 бр., около 96%) от нередностите се квалифицират по т. 9 на чл. 70, ал. 1, а значително по-малък брой случаи попадат под т. 7 (5 бр., около 3 %) или т. 3 (2 бр., около 1 %).

В процеса на обществените поръчки и изпълнение на проектите с европейско финансиране, нередности могат да възникнат на различни етапи. Най-често нарушенията се допускат в етапите подготовка и провеждане на процедурата, по-рядко при откриване на поръчката или в хода на изпълнение на договора.

Най-често срещаните нередности по Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ се оказват неправилно зададените условия в документацията (критерии и спецификации), неспазването на процедурните правила (срокове, обявления, правилен ред), както и неправомерните действия при оценка и изпълнение на договорите. Именно тези нередности доминират в практиката и водят до финансови корекции, потвърдени или отменени впоследствие от съда при обжалване.

Основните категории нередности са:

➤ **Нередности по чл. 70, ал. 1, т. 9 (ЗУСЕСИФ)**

Нарушения при възлагане на обществени поръчки или сходни процедури. Това е най-масовият вид нередност, включващ около 95% от всички установени случаи, които са 160 бр. обжалвани нередности. Нередностите по чл. 70, ал. 1, т. 9 обхващат всяко нарушение на правилата за избор на изпълнител, провеждане на процедура или изпълнение на договор, което води или може да доведе до ущърб за средства на ЕС.

В тази категория попадат например: необосновано кратки срокове или дискриминационни условия в обществени поръчки, неправомерно разделяне на поръчки, незаконосъобразни критерии за оценка, неправилни методики, незаконосъобразни изменения на договори и др. Всички разгледани случаи на обжалвани нередности, обхващат бенефициенти (институционални и НПО) извършили нередности именно от този тип, което подчертава, че най-честите нарушения са свързани с процедурите по ЗОП (Закона за обществените поръчки) и сходни режими (ПМС 160/2016 г.).

➤ **Нередности по чл. 70, ал. 1, т. 7 (ЗУСЕСИФ)**

Незпълнение на одобрени индикатори по проекта. Тази подточка се отнася до случаи, при които бенефициентът не е постигнал заложените целеви показатели (индикатори) по проекта, финансиран със средства на ЕС. При такова нарушение управляващият орган може да наложи финансова корекция (дори до 100% за засегнатата част), тъй като не е изпълнена важна цел или резултат на проекта. В предоставените данни само единични случаи (около 3% от всички нередности) са квалифицирани по т. 7. Тези случаи са сравнително редки (5 броя) в сравнение с нарушенията по т. 9, но имат сериозни последици, тъй като поставят под съмнение ефективността на разходваните средства (непостигнати цели).

➤ **Нередности по чл. 70, ал. 1, т. 3 (ЗУСЕСИФ)**

Нарушения на основни принципи при управлението на средствата от ЕС. Точка 3 обхваща нарушения, свързани с неизпълнение на изискванията на правото на ЕС или националното право, които не са конкретно процедурни, а по-скоро принципни. Например тук спадат случаи на нарушаване на принципите за добро финансово управление,

прозрачност и равнопоставеност, както и на хоризонталните принципи по Регламент (ЕС) № 1303/2013 – равни възможности и недискриминация (чл. 7) или устойчиво развитие (чл. 8). Нарушение по т. 3 може да бъде налице, ако бенефициентът не спазва тези принципи и с действие или бездействие създава риск от вреда за бюджета на ЕС. От направения преглед на документите по обжалваните нередности, се обобщава извод, че 2 бр. нередности (около 1% от случаите) са квалифицирани по т. 3. Тези нарушения често са оспорвани пред съда с аргументи за липса на реална щета или всички елементи на нередността. Именно по точка 3 съдилищата неведнъж приемат, че липсва пълен фактически състав на нередност, ако няма конкретно доказана финансова вреда или нарушение на правото на ЕС.

В обобщение, констатираните нередности по чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕСИФ - нарушения при възлагане на обществени поръчки или сходни процедури, доминират в разгледания програмен период 2014-2020. Това означава, че неправилното прилагане на правилата за обществени поръчки и сходни процедури (възлагани с публични покани по ПМС 160/2016 г.) е основният източник на финансови корекции. Много по-рядко са установявани нередности от типа непостигане на индикатори (т. 7) или нарушения на принципи (т. 3). Обобщената информация в анализа насочва внимание към необходимостта от по-добро спазване на процедурните правила при възлагането на обществените поръчки съгласно ЗОП и ПМС 160/2016 г. при управление на проекти, тъй като именно при тях бенефициентите най-често допускат нарушения, водещи до финансова корекция.

II. Тенденции при съдебната практика

От всички 160 производства, които са разгледани в анализа, най-много процентно разпределение са делата пред АССГ – общо 139 случая или над 85% от делата. От делата разглеждани пред АССГ по 74 дела са били потвърдени наложените финансовите корекции, докато по 57 дела са били отменени. По 8 дела са потвърдени частично финансовите корекции. От първоначално потвърдените 74 дела на първа инстанция пред АССГ 16 са отменени пред ВАС, като по потвърдените 36 са от ВАС, а 22 случая не са обжалвани и финансовите корекции са потвърдени още на първа инстанция. От отменените 57 наложени финансови корекции по дела пред АССГ по 45 случая е потвърдена отмяната пред ВАС. По 11 случая е отменена отмяната и е потвърдена финансовата корекция.

В анализа са разгледани 21 броя Решения за определяне на финансова корекция, издадени след препоръка на ИА ОСЕС. От тях 8 са потвърдени в съда, а 13 са отменени

Макар и в значително по-малък обем спрямо делата, разглеждани от АССГ, при производствата пред административни съдилища извън София има ясно изразени тенденции в съдебната практика по отношение на отмяната на наложени финансови корекции.

Няколко големи бенефициенти по ОП „Добро управление“ успяват в значителна степен да обжалват наложените им финансови корекции. Тези организации са постигнали частично или пълно отменяне на корекциите в съда, което ги отличава като „успешно обжалващи“ (Висш съдебен съвет, Дирекция „Национален парк Рила“, Държавна агенция „Архиви“, Прокуратура на Република България, Агенция „Митници“, Национален институт на правосъдието и община Велико Търново.

Наблюдава се тенденция в практиката на АССГ за висока обжалваемост. Почти всички разгледани случаи от съставите на АССГ са обжалвани пред ВАС, което показва значимостта на делата и активност на страните по тях. При някои състави се наблюдава висока степен на отмяна на решенията на АССГ от ВАС. Особено показателен е примерът с 49 -ти състав на АССГ, при който всички решения са отменени от ВАС.

Основните правни основания, на които съдът е стъпил при отмяната са липсата на нередност по смисъла на закона, липсата на доказателства, липсата на вреда за бюджета на ЕС, немотивираност при определяне на процента на финансовата корекция. В анализа са разгледани и няколко случаи на немотивирани съдебни актове, при които съдебното решение на административния съд или на ВАС е постановено практически без мотиви и съдът не е изложил никакви съображения по същество за част или за цялото решение.

III. Основно заключение от анализа

Наблюдават се случаи на различно тълкуване – например дали дадено нарушение на ЗОП е достатъчно сериозно да оправдае максимална корекция, или дали определени действия са изобщо „нередност” или просто неизпълнение на договор. Тези противоречия водят до несигурност в бенефициентите и риск от нееднакво третиране. Част от проблема произтича от припокриването на контролни режими – национален и европейски – което може да доведе до двойно санкциониране или разминаване в изводите на различни органи.

В обобщение, съдебната практика до момента показва следното:

- Актовете на управляващите органи за определяне на финансова корекция подлежат на пълен съдебен контрол по АПК, като спорните въпроси за тяхната правна природа и подсъдност са решени в полза на административното правоприлагане.
- Съдилищата все повече прилагат принципа на пропорционалност – корекция се потвърждава само ако нарушението е съществено и с финансово отражение, а при дребни или формални пропуски се търси възможност за отмяна или намаляване.
- Нормативната уредба се усъвършенства, като обаче е необходимо допълнително прецизиране (напр. избягване на двойни санкции и осигуряване на последователност между решенията на различни органи).

Водещите решения на ВАС и натрупаната практика дават ценни ориентири, но постоянният диалог между националното право и правото на ЕС (чрез преюдициални решения) ще продължи да оформя рамката. Крайният стремеж е да се гарантира справедлив баланс: от една страна, защита на публичния интерес и средствата на ЕС, а от друга – законосъобразно и еднакво третиране на бенефициентите, без прекомерни или непропорционални наказания за нарушения на процедурните правила.

Изготвеният правен анализ е в отделен документ, приложен към настоящия доклад – виж файл „*Анализ на нередностите и съдебните актове по ОПДУ 2014-2025*“.