

СЪДЕБЕН КОНТРОЛ НАД УСВОЯВАНЕТО НА СРЕДСТВАТА ОТ СТРУКТУРНИТЕ И ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ФОНДОВЕ НА ЕС*

*Станислав Костов***

Осъществяването на ефективен съдебен контрол върху усвояването на средствата от структурните и инвестиционните фондове на Европейския съюз (ЕС) е от определящо значение както за законосъобразното разходване на публичните средства, така и за осигуряването на правата на защита на бенефициерите.

За действащия програмен период 2014–2020 г. член 74, параграф 3 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) № 1083/2006¹ на Съвета възлага изрично задължение на държавите членки да предвидят ефективна уредба за разглеждане на жалби във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове. Аналогична уредба отмененият Регламент (ЕО) № 1083/2006² не предвижда.

* Настоящата публикация е изготвена за целите на изследване на практиката по прилагане на правото на Европейския съюз в България в периода 2007–2017 г., осъществено от Българската асоциация за европейско право (BAEL).

** Доцент по право на Европейския съюз във Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и в Юридическия факултет на ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“. Адвокат в Софийската адвокатска колегия.

¹ ОВ L 347, 20.12.2013 г., 320–469.

² Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 година за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1260/1999, ОВ L 210, 31.07.2006 г., 25–78.

Въпреки това сходно задължение за гарантиране на ефективна съдебна защита за периода до влизане в сила на Регламент (ЕС) № 1303/2013 може да бъде изведено от член 47, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС (Хартата), според който всеки, чиито права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд. Тази разпоредба намира приложение по силата на член 51, параграф 1 от Хартата, тъй като при усвояването на средствата от европейските фондове държавите членки прилагат правото на ЕС.

Общата формулировка на задължението за осигуряване на ефективна уредба оставя значителна свобода на държавите при избора на вида на производството, в рамките на което се разглеждат жалби. Не е отнапред предопределено, че исковият път за защита на правата на бенефициерите не отговаря на изискването за ефективност.³ Предметът на спорните правоотношения обаче налага извода, че използването на исков път за защита в България не би могло да доведе до удовлетворителни резултати и за двете страни по сключваните договори за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. От една страна, на гражданските съдилища се възлагат сравнително нетипични функции, които се изразяват по същество в осъществяването на контрол за законосъобразност на действията и актовете на ръководителите на управляващите органи на оперативните програми. От друга страна, изискването за внасяне на пропорционална съдебна такса без горна граница от страна на бенефициерите, които търсят защита в резултат от наложени финансови корекции, също представлява пречка пред ефективната защита на техните права. Не на последно място, общите искиви производства по принцип продължават по-дълго, което често обезсмисля търсената защита.

До края на 2015 г. защитата във връзка с неизпълнението на договорите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ се търсеше по исков път чрез искове за реално изпълнение или чрез отрицателни установителни искове. Неефективността на исковата защита мотивира законодателя да дефинира договора за предоста-

³ Вж. Янкулова, С. Договорът за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз – форма на упражняване на държавната власт и правото на защита. – Адвокатски преглед, 2015, № 1, с. 31.

вяне на безвъзмездна финансова помощ като административен договор, а актовете на ръководителите на управляващите органи на оперативните програми, включително и за налагането на финансови корекции, бяха изрично определени като индивидуални административни актове. Тази концептуална промяна се извърши със Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ).⁴ В мотивите на внесения от Министерския съвет законопроект изрично се посочва, че той има за цел въвеждане на ускорени процедури по обжалване, невъзпрепятстващи процеса на усвояване на средствата от ЕСИФ. С оглед на спазването на изискването на чл. 74 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 законопроектът въвежда ясна регламентация относно правото на защита на бенефициерите срещу актовете на административните органи, основана на общата клауза съгласно чл. 120 от Конституцията на Република България. Наред с това обаче, с оглед на необходимостта от гарантиране на ефективност при усвояване на средствата от ЕСИФ и минимизиране на риска от тяхната загуба, законопроектът предвижда някои особени правила по отношение на съдебния контрол върху административните актове, които дерогират общия ред на оспорване по Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

След влизането в сила на ЗУСЕСИФ съгласно неговия чл. 27, ал. 1 административните актове, свързани с предоставянето на безвъзмездна финансова помощ, се оспорват пред съд по реда на АПК, а административният договор се оспорва по реда за оспорване на индивидуалните административни актове, без и в двата случая оспорването да спира изпълнението. Според изричната разпоредба на чл. 73, ал. 4 ЗУСЕСИФ в първоначалната и в действащата му редакция решенията на ръководителите на управляващите органи на оперативните програми, с които се налагат финансови корекции, също представляват индивидуални административни актове и подлежат на обжалване по реда на АПК.

По отношение на бързината на провеждането на съдебното обжалване чл. 27, ал. 5 ЗУСЕСИФ предвижда инструктивен двумесечен срок за разглеждането на спора и постановяването на съдебното решение.

⁴ Обн., ДВ, бр. 101 от 22.12.2015 г.

Избраният от законодателя подход по отношение на съдебните такси при оспорването на индивидуалните административни актове по ЗУСЕСИФ беше грешен и като концепция, и като реализация. Член 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ в първоначалната му редакция предвиждаше, че при оспорването на индивидуалните съдебни актове държавните такси за съдебните производства са пропорционални и се определят като процент върху материалния интерес. Като оставим настрана странното законодателно решение един изцяло административноправен спор да бъде определен като такъв с материален интерес, разпоредбата нито предвиждаше размера на пропорционалната такса, нито делегираше на изпълнителната власт правомощие за приемане на съответната тарифа.⁵

Това законодателно решение всъщност минава идеята за ефективност на обжалването, заложената в чл. 74, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013. То на практика запази за бенефициерите – частноправни субекти, един от основните недостатъци на режима на защита, осъществяван чрез общото исково производство до влизане в сила на ЗУСЕСИФ, като наред с това ги постави в по-неравностойно положение от бенефициерите, които са бюджетни организации по смисъла на Закона за публичните финанси. Последните са освободени от заплащане на държавна такса по силата на разпоредбата на чл. 27, ал. 7 ЗУСЕСИФ.

Позволявам си да акцентирам на тази вече изменена уредба, защото тя представлява проявление на един системен и периодично повтарящ се проблем на българското законодателство – опитите чрез налагане на по-висока цена за достъп до съд да се влияе върху броя на образуваните дела или изобщо да се ограничи правото на съдебна защита.⁶ Освен това обстоятелството, че пропорционалната

⁵ В практиката на Върховния административен съд при действието на първоначалната редакция на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ се установи разбирането, че по делата ще се събира пропорционална такса от 4 % от материалния интерес, като се прилага по аналогия Тарифата за държавните такси, които се събират от съдилищата по ГПК.

⁶ Опити за налагане на пропорционални такси със или без таван за разглеждане на жалби срещу административни актове се правят периодично в българското законодателство – вж. например чл. 122о от отменения Закон за обществените поръчки. Вж. и чл. 227а от Административнопроцесуалния кодекс.

такса без горна раница беше изоставена с последващо изменение на ЗУСЕСИФ, не означава, че законодателят не може да се върне към първоначалния модел. Затова следва да се провери дали самото право на ЕС допуска пропорционална такса без горна граница в контекста на правото на достъп до съд.

Ако прилагането на пропорционалната съдебна такса без горна граница може да има някакво оправдание при търговските спорове, тя е неуместна по гражданските дела и абсолютно недопустима в случаите на обжалване на административни актове, независимо от органа, който ги е издал/приел.

Поради това, че обществените отношения, регулирани от ЗУСЕСИФ, попадат в хипотезата на прилагане на правото на ЕС от държавата, законодателят е обвързан от стандартите, установени в Хартата по отношение на достъпа до съд като един от елементите на правото на ефективни правни средства за защита пред съд по член 47, параграф 1 от Хартата, както и от практиката на Съда на ЕС относно „възпиращия“ ефект на съдебните такси в случаите на прилагане на правото на ЕС в държавите членки.

Така например Директива 2004/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно упражняването на права върху интелектуалната собственост⁷ предвижда възможност за предявяване на иски за обезщетение за вреди в случай на нарушаване на права върху интелектуална собственост. Съгласно член 14 от директивата държавите членки гарантират, че понесените от печелившата страна разумни и пропорционални съдебни разходи и други разходи са за сметка на губещата страна, освен ако това не се позволява от съображения за справедливост. Според установената практика на Съда тази разпоредба цели да засили равнището на закрила на интелектуалната собственост, като предотврати вероятността засегнатата страна да бъде разубедена да започне съдебно производство, за да защити своите права.⁸

На следващо място, Директива 2003/35/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за осигуряване на

⁷ ОВ L 157, 30.04.2004 г., 45–86.

⁸ Решение от 18 октомври 2011 г., *Realchemie Nederland*, C-406/09, EU:C:2011:668, точка 48, решение от 16 юли 2015 г., *Diageo Brands*, C-681/13, EU:C:2015:471, точка 77.

участието на обществеността при изготвянето на определени планове и програми, отнасящи се до околната среда, и за изменение по отношение на участието на обществеността и достъпа до правосъдие на директиви 85/337/ЕИО и 96/61/ЕО на Съвета⁹, чрез член 3, точка 7 и член 4, точка 4 добавя в двете изменени директиви специални разпоредби относно достъпа до правосъдие на представители на обществеността. Съгласно член 10а, петата алинея от изменената Директива 85/337/ЕИО и член 15а, петата алинея от изменената Директива 96/61/ЕО всяка съдебна процедура за оспорване на материална или процесуална законосъобразност на актове, действия или бездействия по директивите следва да бъде честна, справедлива, своевременна и да не бъде възпрепятстващо скъпа. Съдът приема, че „изискването съдебното производство да не бъде възпрепятстващо скъпо, предвидено в член 10а, пета алинея от Директива 85/337 и в член 15а, пета алинея от Директива 96/61, предполага посочените в тях лица да не бъдат възпрепятствани поради евентуалната финансова тежест да подават и поддържат пред съдилищата жалби, свързани с приложението на тези разпоредби. Когато национална юрисдикция следва да се произнесе по осъждането на представител на обществеността, който като жалбоподател е загубил съдебен спор в материята на околната среда, да заплати съдебните разноски или когато по-общо на един предварителен етап в производството следва – както юрисдикциите на Обединеното кралство – да се произнесе относно евентуалното ограничаване на разноските, подлежащи на заплащане от загубилата страна, тя трябва да се увери в спазването на това изискване, като вземе предвид както интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и общия интерес, свързан със защитата на околната среда“¹⁰.

В същото решение Съдът установява и критериите за преценка на изискването съдебното производство да не бъде възпрепятстващо скъпо. Те са следните:

- що се отнася до средствата за постигане на целта да се осигури ефективна и не прекомерно скъпа съдебна защита в

⁹ ОВ L 156, 25.06.2003 г., 17–25.

¹⁰ Решение от 11 април 2013 г., *Edwards u Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, точка 35.

областта на околната среда, трябва да се вземат предвид всички приложими разпоредби на националното право, и по-специално на националната система за правна помощ, както и режимът на защита във връзка със съдебните разноски (т. 38);

- националната юрисдикция, която следва да се произнесе относно съдебните разноски, трябва да вземе предвид както интереса на лицето, което иска да защити правата си, така и общия интерес, свързан със защитата на околната среда (т. 39);

- преценката не би могло да бъде извършена само въз основа на икономическото положение на заинтересованото лице, а трябва да почива и на обективен анализ на размера на съдебните разноски. Разходите по едно производство не трябва да надхвърлят финансовите възможности на заинтересованото лице, нито да се явяват при каквито и да е обстоятелства обективно неразумни (т. 40);

- преценката, която трябва да извърши националната юрисдикция, не може да се основава единствено на предполагаемите финансови възможности на „обикновения“ жалбоподател, щом като такива данни могат да имат само бегла връзка с положението на заинтересованото лице (т. 41);

- съдът може да вземе предвид положението на страните в спора, доколкото има основание да се очаква, че жалбоподателят ще спечели делото, тежестта на евентуалните последици за него и за околната среда, сложността на приложимото право и производство, както и евентуалната неразумност на решението да се обжалва пред различните инстанции (т. 42);

- обстоятелството, че заинтересуваното лице на практика не се е отказало да упражни правото си на съдебна защита, само по себе си не е достатъчно, за да се приеме, че за това лице производството не е възпрепятстващо скъпо (т. 43);

- изискването съдебното производство да не бъде възпрепятстващо скъпо не може да бъде преценявано по различен начин от националната юрисдикция в зависимост от това дали тя се произнася по разноските в първоинстанционното производство, при обжалването на решението на първата инстанция или при последващото обжалване (т. 45).

Тези критерии са потвърдени от Съда и с решението от 13 февруари 2014 г. по дело *Комисия/Обединено кралство*, C-530/11, EU:C:2014:67.

Не на последно място, решението на Съда по делото *DEB*¹¹ допълва установената от Съда на ЕС практика относно несъвместимостта на прекомерно високите съдебни разноски поради техния възпиращ ефект. Конкретният случай засяга съвместимостта на германската уредба за правна помощ с принципа на ефективност и принципа на ефективни правни средства за защита пред съд, доколкото при иск срещу държавата за обезщетяване на вреди германско дружество, което трябва да плати значителна държавна такса, не може да се ползва от националните правила относно правната помощ. Съдът приема следното:

59. [...] принципът на ефективна съдебна защита, закрепен в член 47 от Хартата, трябва да се тълкува в смисъл, че не се изключва възможността юридически лица да се позовават на него и че предоставената в приложение на този принцип помощ може да обхваща по-специално освобождаването от авансово плащане на разноски във връзка с производството и/или съдействие от адвокат.

60. В това отношение националният съд трябва да провери дали условията за предоставяне на правна помощ представляват ограничение на правото на достъп до съдилищата, което накърнява самата му същност, дали са насочени към постигането на легитимна цел и дали съществува разумно съотношение на пропорционалност между използваните средства и поставената цел.

61. В рамките на тази преценка националният съд може да вземе предвид предмета на спора, доколко има основания да се очаква, че молителят ще спечели делото, значимостта на неговия интерес, сложността на приложимото право и производство и възможността му ефективно да защитава позицията си по делото. За да прецени пропорционалността, националният съд може също да вземе под внимание размера на разноските във връзка с производството, които трябва да се платят предвари-

¹¹ Решение от 22 декември 2010 г., *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811.

телно, и дали те представляват непреодолимо препятствие пред достъпа до правосъдие.

62. Националният съд може по-специално да вземе под внимание положението на юридическите лица. В този смисъл той може да вземе под внимание най-вече правноорганизационната форма и дали съответното юридическо лице преследва стопанска цел, както и финансовите възможности на неговите съдружници или акционери и възможността им да си набавят необходимите средства за предявяването на иска или подаването на жалбата.

Какви изводи може да бъдат направени от цитираната практика на Съда на ЕС?

На първо място, размерът на държавната такса трябва да е такъв, че да не разубеди жалбоподателя/ищеца да започне съдебно производство за защита на право, признато от правото на ЕС. Пропорционалната съдебна такса без горна граница може да представлява такава пречка, защото i) в конкретния случай материалният интерес по делото е висок и/или защото ii) в конкретния случай жалбоподателят/ищецът не може да си позволи да я плати.

На второ място, решенията по делата *DEB* и *Edwards u Pallikaropoulos* изискват възпрепятстващият характер на съдебната такса да се преценява от съда във всеки конкретен случай, за да се осигури спазването на принципа на ефективност и правото на ефективен достъп до съд. У нас тази гаранция не може да бъде проведена, тъй като държавната такса следва да се плати преди разглеждането на делото. Поради това предварителното събиране на пропорционална на материалния интерес държавна такса без горна граница, без съдията в конкретния случай да може да направи преценка на положението на жалбоподателя/ищеца, във всеки случай би противоречало на стандартите на правото на ЕС и нарушава принципа на ефективност, принципа на пропорционалност и правото на ефективен достъп до съд.¹²

С оглед на изложеното изглежда подразбиращо се, че българският законодател следва да се въздържа от въвеждане на съдебна

¹² Обратният извод се поддържа в определение по хода от 29.07.2016 г. по адм. д. № 6398/2016 на ВАС, VII отделение, докл. К. Арнаудова.

пропорционална такса без таван най-малкото в хипотезите, при които се търси защита на произтичащи от правото на ЕС субективни права, каквито са и правата за защита на бенефициерите по ЗУСЕСИФ. В този смисъл като положително следва да се оцени изменението на чл. 27, ал. 6 ЗУСЕСИФ от август 2016 г., който в действащата си редакция гласи, че при оспорването на индивидуалните административни актове по ЗУСЕСИФ държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 1 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв., таксата е в размер на 4500 лв.

Голяма част от проблемите, които се поставиха и се поставят пред административните съдилища по прилагането на правото на ЕС в областта на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и осъществявания съдебен контрол, са предмет на подробно изследване на практиката на Върховния административен съд¹³, поради което няма да се спирам на тях. В следващите редове ще обърна по-съществено внимание върху един въпрос, който се поставя сравнително често по делата за обжалване на решения, с които се налагат финансови корекции и който е пряко свързан с проведената и от Регламент (ЕС) № 1303/2013 идея за осигуряване на ефективна съдебна защита.

Предварителен контрол за законосъобразност върху бенефициерите може да извършват управляващият орган, одитният орган и Агенцията по обществени поръчки.¹⁴ В рамките на предоставените им от правото на ЕС и националното законодателство правомощия те предоставят становища за законосъобразност на действията на бенефициерите при усвояването на средствата от структурните и инвестиционните фондове.

¹³ Вж. **Янкулова, С.** Практика на Върховния административен съд относно решаването на спорове по усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз. – Адвокатски преглед, 2018, № 1, 52–84.

¹⁴ По отношение на структурното обособяване и разпределенията на правомощията между различните контролиращи органи вж. **Михайлова-Големинова, С.** Финансови правни отношения в системата на публичните средства от европейските структурни и инвестиционни фондове. С.: Сиела, 2017, 77–125.

Значението на предварителните становища за законосъобразност на провежданите от бенефициерите процедури за възлагане на обществени поръчки в изпълнение на договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ може да се установи на плоскостта на правото на ЕС. По-специално се поставя въпросът дали едно подобно положително становище може да даде на бенефициера правото да се позове на принципа за защита на оправданите правни очаквания в случай на последващо установена незаконосъобразност при възлагането на конкретна обществена поръчка, която води до налагане на финансова корекция.

Следва да се има предвид, че отменената вече Методология за определяне на финансови корекции (МОФК)¹⁵ в чл. 10, ал. 6, т. 4 предвиждаше, че наложените финансови корекции не се възстановяват от бенефициера, когато той се е съобразил с конкретно указание или препоръка на управляващия орган или Агенцията за обществени поръчки (АОП), което впоследствие е довело до налагане на финансова корекция.

Това на практика е единствената хипотеза, която „екскулпира“ бенефициера. Останалите възможности са очертани в практиката на Върховния административен съд.

Първата от тях е установена в хипотезата, при която осъщественият предварителен контрол не е констатирал нарушение на приложимото право при възлагането на обществена поръчка. Според Върховния административен съд:

„[п]о отношение на възраженията, че обществената поръчка е преминала през предварителен и последващ контрол от страна на управляващия орган, АОП и ИА „Одит на средствата на ЕС“, съдът приема за правилни изводите на органа, че неустановяването на нередността на етапа на стартиране на процеду-

¹⁵ Методология за определяне на финансови корекции във връзка с нарушения, установени при възлагането и изпълнението на обществени поръчки и на договори по проекти, съфинансирани от Структурните фондове, Кохезионния фонд на Европейския съюз, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони, Европейския фонд за рибарство и фондовете от Общата програма „Солидарност и управление на миграционните потоци“, приета с ПМС № 134 от 5.07.2010 г., обн., ДВ, бр. 53 от 13.07.2010 г., в сила от 13.07.2010 г., отм., бр. 27 от 31.03.2017 г., в сила от 31.03.2017 г.

рата или при провеждането на обществената поръчка принципно не санира „нередността“, обусловена от поведението на възложителя на поръчката, ако такава е налице“¹⁶.

Категорично е следователно схващането на върховната юрисдикция, че в рамките на съдебния контрол за законосъобразност на наложената финансова корекция съдилищата разполагат с пълната свобода да установят състава на нередността, независимо от заключенията на одитните органи.

Второто решение на Върховния административен съд е постановено в хипотезата, при която одитните органи са установили нарушение на приложимото национално право (ЗОП), но въпреки направените констатации възложителят (бенефициерът) не се е съобразил с тях и е продължил процедурата по възлагане на обществената поръчка. Във връзка с това ВАС приема, че:

„[o]свен това, изрично в представеното към жалбата писмо № ЮЗ-1546/13.11.2013 г. при осъществения предварителен контрол по проекта на документацията е отправена препоръка в техническата документация след позоваването на търговската марка [марка] да се добави „или еквивалент“, която препоръка възложителят не е изпълнил“¹⁷.

Очевидно е, че в този случай констатацията на одитния орган за нарушение на ЗОП е допълнителен аргумент в подкрепа на тезата за установена нередност, без този аргумент да бъде решаващ. Решаваща за крайния извод на съда е констатацията за извършено нарушение на ЗОП.

И двата посочени примера показват, че Върховният административен съд има свободата да извърши пълен съдебен контрол и неограничена преценка както върху наложената финансова корекция, така и върху установената нередност. Никакви предварителни или последващи констатации на одитните органи не могат да засег-

¹⁶ Решение № 10911/19.10.2016 г. по адм. д. № 8864/2016, ВАС, VII о., докл. М. Керимова. Това разбиране на ВАС не се споделя в доктрината – вж. **Михайлова-Големинова, С.** Цит. съч., с. 219, но с оглед на цитираната в следващите страници практика на Съда на ЕС относно защитата на оправданите правни очаквания то изглежда обосновано.

¹⁷ Решение № 9859/24.07.2017 г. по адм. д. № 2458/2017 г. на ВАС, VII о., докл. П. Найденова.

нат това правомощие за осъществяване на пълен съдебен контрол, освен ако те не налагат на бенефициера конкретно указание, което впоследствие е довело до констатация за нередност. Струва ми се, че подобно разбиране е в унисон с идеята за ефективно разглеждане на жалбите, установена в чл. 74, параграф 3 от Регламент (ЕС) № 1303/2013.

Засяга ли обаче едно подобно разбиране изискването за защита на оправданите правни очаквания, което като част от общите принципи на правото на ЕС има предимство както пред разпоредбата на регламента, така и пред приложимото национално законодателство?

За да отговорим аргументирано на този въпрос, следва да анализираме практиката на Съда на ЕС по отношение на този принцип.

Според постоянната практика на Съда на ЕС принципите на правна сигурност и на защита на оправданите правни очаквания трябва да се спазват от институциите на Европейския съюз, но също така и от държавите членки при упражняване на правомощията, предоставени им от директивите на Съюза.¹⁸ Следователно националното законодателство по прилагането на правото на ЕС трябва да бъде сигурно и неговото прилагане – предвидимо за правните субекти, а когато става дума за правна уредба, която може да доведе до финансови последици, това изискване за правна сигурност се налага с особена строгост, за да могат заинтересуваните лица да се запознаят с точния обхват на задълженията, които тя им налага.¹⁹

Право да се позове на принципа за защита на оправданите правни очаквания има всеки правен субект, у когото национален орган е предизвикал основателни надежди с конкретни уверения, които му е дал.²⁰ Относно преценката за спазване на принципа на правната си-

¹⁸ Решение от 29 април 2004 г., *Gemeente Leusden и Holin Groep*, C-487/01 и C-7/02, EU:C:2004:263, точка 57, решение от 26 април 2005 г., *Goed Wonen*, C-376/02, EU:C:2005:251, точка 32, решение от 14 септември 2006 г., *Elmeke NE*, C-181/04 до C-183/04, EU:C:2006:563, точка 31, решение от 9 юли 2015 г., *Salomie и Oltean*, C-183/14, EU:C:2015:454, точка 30.

¹⁹ Решение от 15 декември 1987 г., *Ирландия/Комисия*, 325/85, EU:C:1987:546, точка 18, решение по дело *Salomie и Oltean*, C-183/14, EU:C:2015:454, точка 31.

²⁰ Решение от 5 март 2015 г., *Europäisch Iranische Handelsbank/Съвет*, C-585/13 P, EU:C:2015:145, точка 95, решение от 9 юли 2015 г., *Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei*, C-144/14, EU:C:2015:452, точка 43.

гурност в случаите, когато национална уредба променя правното положение на частноправен субект с обратно действие, Съдът на ЕС изисква да се анализира преследваната от правната промяна цел, като се зачитат оправданите правни очаквания на заинтересуваните лица. Защитата на оправданите правни очаквания е възможна само ако публичните органи сами са създали предварително ситуация, която да породи такива очаквания. Съдът използва за критерий изискването стопанският оператор да е можел да предвиди приемането на мярката, която е засегнала неговите интереси. Само ако той не е могъл да предвиди приемането на тази мярка, той може да се позове на свои оправдани правни очаквания.²¹

Отново според установената съдебна практика, за да се иска защита на оправданите правни очаквания, следва да са налице три условия. Първо, националният орган трябва да е предоставил на заинтересуваното лице конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, произтичащи от оправомощени и достоверни източници. Второ, тези уверения трябва да са от естество да породят оправдано очакване в съзнанието на този, до когото са адресирани. Трето, дадените уверения трябва да бъдат съобразени с приложимите норми.²²

От представената съдебна практика е видно, че претенцията на бенефициера за засягане на негови оправдани правни очаквания поради благоприятни за него предварителни констатации на одитните органи не може да издържи посочения по-горе тристепенен тест. Каквато и да е констатацията на одитния орган, тя не може да измести преценката на решаващия съд относно извършеното нарушение, което може да се квалифицира като нередност. Тази преценка е в изключителната компетентност на решаващия национален съд. Докато той не се е произнесъл, не може да се приеме, че са спазени приложимите правни норми.

В този смисъл е и относимата практика на Съда на ЕС в областта на финансовите корекции. В решението си по делото

²¹ Решение от 15 юли 2004 г., *Gerekens u Procola*, C-459/02, EU:C:2004:454, точки 24 и 29.

²² Решение от 9 септември 2011 г., *Deltafina/Комисия*, T-12/06, EU:T:2011:441, точка 190, решение от 15 юли 2015 г., *Socitrel u Companhia Previdente / Комисия*, T-413/10 и T-414/10, EU:T:2015:500, точка 174.

Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening и др. Съдът приема следното:

56. В тази връзка следва да се припомни, че е постановено, че системата на субсидии, установена от общностната правна уредба, се основава по-специално на изпълнението от страна на бенефициера на поредица от задължения, което му дава право да получава предвидената финансова помощ. Ако бенефициерът не изпълнява всички тези задължения, от член 24, параграф 2 от Регламент № 4253/88 следва, че Комисията има право да преразгледа обхвата на задълженията си. Що се отнася до прилагането на член 23, параграф 1 от същия регламент, в случай че този бенефициер не е изпълнил дейностите по обучение съгласно условията, с които е обвързано отпускането на помощта, той не може да се позове на принципите на защита на оправданите правни очаквания и на придобитите права с оглед получаване на плащане на салдото на цялата сума на първоначално предоставената помощ (вж. в този смисъл решение на Първоинстанционния съд от 15 септември 1998 г. по дело *Branco/Комисия*, T-142/97, Recueil, стр. II-3567, точки 97 и 105 (жалба, отхвърлена с определение на Съда от 12 ноември 1999 г. по дело *Branco/Комисия*, C-453/98 P, Recueil, стр. I-8037), както и решение на Първоинстанционния съд от 16 септември 1999 г. по дело *Partex/Комисия*, T-182/96, Recueil, стр. II-2673, точка 190 (жалба, отхвърлена с определение на Съда от 8 март 2001 г. по дело *Partex/Комисия*, C-465/99 P, все още непубликувано в Recueil). На последно място, на принципа на защита на оправданите правни очаквания не може да се позовава бенефициер, който е допуснал явно нарушение на действащата правна уредба (вж. Решение на Съда от 12 декември 1985 г. по дело *Sideradria/Комисия*, 67/84, Recueil, с. 3983, точка 21)²³.

Тази позиция е потвърдена и в решението по делото *Somvao*.²⁴

²³ Решение от 13 март 2008 г., *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening* и др., C-383/06 до C-385/06, EU:C:2008:165.

²⁴ Решение от 18 декември 2014 г., *Somvao*, C-599/13, EU:C:2014:2462, точка 52.

Категоричността на извода, че бенефициерът не може да се позовава на свои оправдани правни очаквания, в случай че контролиращите органи предварително са се произнесли по законосъобразността на предприетите от него действия, а в последна сметка е установено нарушение, което води до налагането на финансова корекция, предполага по законодателен път да се установи справедливо разрешение, което да възстанови баланса между интереса на добросъвестния бенефициер, който се е „доверил“ на констатациите на контролиращите органи, и задълженията на държавата по отношение на управлението, контрола и одита, както и отговорностите, които са предвидени в правилата относно съвместното управление, съдържащи се във Финансовия регламент и в правилата за отделните структурни и инвестиционни фондове. Няма особен смисъл от действия на контролиращите органи по осъществяване на предварителен контрол, ако бенефициерът не може да се довери на тяхното компетентно съдействие. От друга страна, за самите контролиращи органи не е дисциплиниращо да знаят, че дори да предоставят неправилно становище, това няма да има никакви последици върху тях и тежестта ще понесе единствено бенефициерът.

Подобно национално законодателно разрешение не може да почива върху идеята за защита на оправдани правни очаквания, тъй като ще попадне в пряко противоречие с цитираната по-горе практика на Съда на ЕС. Разрешението е в ЗУСЕСИФ да се включи изрична разпоредба като цитирания чл. 10, ал. 6, т. 4 от отменената МОФК, но с по-широк обхват, която да покрие всички възможни хипотези на осъществяване на предварителен контрол, в които случаи контролиращият орган ще поеме своята част от отговорността. Немислимо е при ясно разпределение на правомощията между органите, участващи в процеса по усвояване на средствата от европейските фондове, цялата тежест в крайна сметка да се понася от бенефициера, който се е доверил на извършения предварителен контрол. От друга страна, освобождаването на контролиращите органи от задължението за осъществяване на предварителен контрол противоречи пряко на правото на ЕС.