

По някои въпроси на административния договор по режима на закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове

Международна научно-приложна конференция
„Предизвикателства пред финансовото управление и
контрол на средствата от Европейския съюз“

Софийски университет, Юридически факултет

София

11 ноември 2016 г.



Съдържание

1. Въведение
2. Същност на ЕСИ Фондове. Цел на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и на договора. Метод на правно регулиране
3. Сравнителноправен анализ
4. По свободата на договаряне, *pacta sunt servanda*, автономията на волята и равенството на волята
5. Заключение

Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)

- Предистория на уредбата

1. Споделено управление на средствата от фондовете;
2. Противоречива съдебна практика, формирана при липсата на единно законово регулиране;
3. Необходимост от по-добра правна рамка за управлението и контрола на ЕСИ Фондове и законодателно решаване на проблемите;


- Резултат

ЗУСЕСИФ – Обн. ДВ. Бр. 101 от 22 Декември 2015 г.



Административен договор

- Съвременната държава ползва инструментариум, включващ опцията за сключване на административни договори като форма на упражняване на държавната власт, позволяваща гъвкавост.
- Административното договаряне е присъща на администрацията юридическа и административна дейност.
- Гражданите и техните организации се превръщат в партньор на администрацията.
- Целта е удовлетворяване и закрила на публичния интерес.



Приложение на административния договор

- Административният договор широко се използва в практиката на държавите членки при управлението на средствата от ЕСИ Фондове като юридическа форма, съответна на регулираните в тази област отношения.
- Чрез него държавата осъществява свои цели, свързани с осигуряването и експлоатирането на публичните блага.

Публичен интерес

- Общественият интерес се явява онова благо, за гарантирането на което се налага отклонение от установените в частното право начала при договарянето.
- Върху него се поставя акцент на поне две основания:
 1. Административният договор принадлежи на публичното право и чрез него се цели удовлетворяване на публичен интерес.
 2. Обществените отношения, развиващи се при управлението и контрола на публичните средства от ЕСИ Фондове, са по същността си финансови правни отношения, принадлежащи към групата, свързана с разходването на набраните във фондовете средства, т.е. отношения, свързани с бюджета.
- ✓ За всеки финансов разход общественият интерес е обобщаващото необходимо.
- Правото – социален регулатор, очертаващ спецификите на развиващите се договорни правни отношения

Същност на Европейските структурни и инвестиционни фондове

- ДФЕС

- ✓ Член 174

За да насърчи цялостното си хармонично развитие, Съюзът разработва и осъществява свои инициативи, които водят до укрепването на неговото икономическо, социално и териториално сближаване.

- ✓ Член 175

Съюзът също така подкрепя осъществяването на тези цели чрез действията, които предприема посредством структурните фондове [...] и други съществуващи финансови инструменти.

- РЕГЛАМЕНТ (ЕС) № 1303/2013 НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

- ✓ Съображение 3

ЕСИ Фондове следва да изпълняват важна роля при постигането на целите на стратегията на Съюза за ителигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

ЕСИ Фондове са основният инструмент на ЕС за политиката в областта на инвестициите. До 2023 г. чрез тях ще се натрупа критична маса от инвестиции в приоритетни за ЕС сфери, за да се задоволят потребностите на реалната икономика чрез подпомагане на създаването на работни места и чрез възстановяване на растежа на европейската икономика по устойчив начин.

Цел на предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и на договора. Метод на правно регулиране

- За предоставянето на безвъзмездната финансова помощ и за сключването на договора целта е публична.
- Очертаният на глобално ниво публичен интерес открива конкретно свое проявление във всеки договор и удовлетворяването на този интерес ще бъде водещата цел при сключването и изпълнението на всеки контракт. Договорите са конкретизация на обществения интерес.
- Наличието на публичен интерес като цел предопределя публичноправния характер на дейността по предоставянето на безвъзмездна финансова помощ.
- Развиват се финансови правни отношения и следователно приложение ще намерят правните правилата и принципите на финансовото право.
- Публичноправният характер на дейността навежда на идеята за ползване на властническия метод на правно регулиране, характерен за финансовото право.

Сравнителноправен анализ на института на административния договор

Франция

- Административните договори се сключват от държавата в общ интерес.
- „Извънредни клаузи“ – извънредността намира оправдание в обществен интерес (УО има правомощия, отнасящи се до контрола върху изпълнението, възможността за едностранно изменение/ допълнение/ разваляне на договора).
- „Особени условия“ (такива се явяват правилата по глава IV ЗУСЕСИФ).
- Теория за едностранната промяна на договорите – позволява гъвкавост, непостижима при административните актове.
- Юрисдикция на административното съдопроизводство (по-бързо и по-евтино?).

Германия

- Член 54 от немския ЗАП съдържа легална дефиниция с три белега за публичноправния договор:
 1. Договор
 2. В областта на публичното право
 3. Възникване, видоизменяне или прекратяване на правно отношение.
- Две разновидности на административния договор:
 1. Процесуална спогодба
 2. Договор за размяна на престации (чиито основни характеристики покриват договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ).

Класификация на договорите на проф. Иван Русчев

- На база различния обхват на границата, установена от правната норма, в която граница изявената воля получава правна валидност, се разграничават три групи договори:
 1. При пределно широка граница;
 2. Правната норма предвижда само главните елементи на договора и дава диспозитивна уредба на някои отклонения от общите правила;
 3. На съгласуваната воля на страните се признава правопораждащо действие в твърде тесни рамки и тя е заместена от задължителни предписания на административния орган.

- Повдига въпроса за автономията на волята и свободата на договаряне.

- Любен Диков (частноправни отношения): „страните наистина са свободни да дадат такова конкретно съдържание на правните отношения, каквото желаят, но при общото ограничение, че това съдържание не трябва да е противно на интересите на целостта“.

Свобода на договарянето

Свободата на договаряне е по-ограничена в сравнение с режимите по гражданското право и ограниченията произтичат от материята, от субектите и от императивните разпоредби на закона. Стесняването на договорната свобода е с оглед осигуряване защитата на публичния интерес.

Материя	Субекти	Императивни разпоредби на закона
<ul style="list-style-type: none">В договора се открива конкретизация на публичния интерес.Договорът се сключва и изпълнява и помощта се предоставя за постигане на публична цел и при това се удовлетворява публичен интересПредоставя се особено публично благо (бюджетни финансови средства), което бенефициерът трябва да трансформира в друго публично благо.Трансформацията се осъществява чрез реализацията на проект.В процеса на трансформация трябва да се гарантира защитата на публичния интерес. С оглед на това изискване пред бенефициера са поставени специални задължения.	<ul style="list-style-type: none">Контрахенти са:<ol style="list-style-type: none">Ръководителят на управляващия орган иБенефициерът.Императивни правни норми определят договорната правосубектност, т.е. налице е ограничение в свободата на договаряне.	<ul style="list-style-type: none">Писмена форма за действителност.Задължително съдържание, което договорът трябва да включва – член 37, ал. 3 ЗУСЕСИФ.И т.н.



Pacta sunt servanda

- Чрез този принцип се гарантира автономията при формирането на волята на страната, която е извън държавата.
- На основата на този принцип между двете страни съществува сигурност в отношенията и свобода на формиране на волята.
- Защитата на публичния интерес е по-висша ценност; на тази основа се допуска в определени случаи отклонение от правилото *pacta sunt servanda* и се утвърждава теорията за едностранната промяна на договорите.

АВТОНОМИЯ НА ВОЛЯТА


При договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ има ограничена автономия на волята. Ограниченията са и за двата субекта на договора, но те са различни.

Управляващ орган

- Правомощията и функциите са легално определени (член 9, ал. 5 ЗУСУСИФ, член 125 Регламент 1303/2013).
- УО е административен орган и като такъв е носител на правомощия.
- На него в най-висока степен е вменено задължението да съблюдава спазването на правилата и съобразяването на принципите.
- Правомощията му са му предоставени с оглед удовлетворяването и защитата на публичния интерес.
- Ограничен е от и в правомощията си.
- Няма свобода при формирането на своето волеизявление (практика на ВАС).
- Ограничен е не само от правомощията си, но и от императивните правни норми, и от положението си да се намира в условия на обвързана компетентност.

Бенефициер

- Определя се в резултат на упражняване от УО на негово правомощие при спазване на нарочно административно производство, в което чрез конкуренция на волеизявления за сключването на договор органът прави своя избор.
- Възможността за избор пред бенефициера, чието проектно предложение е одобрено, да сключи договора или не, е еманация на свободната му воля.
- Ограничеността на автономията на волята на бенефициера се основава на надмощното положение на публичния интерес над частния.
- Върху автономията на волята рефлектира и прилагането на властническия метод на правно регулиране.





За коя от страните по договора има по-ограничена възможност за избор на поведение?

- Финансовите правни отношения се развиват в условия на обвързана компетентност и се уреждат с императивни правни норми, типичен е властническият метод на правно регулиране. Така се постигат гаранции за обществения интерес.
- На УО се налага да осъществява административно-договорна дейност.
- Възможностите за избор пред бенефициера са по-пълноценни.

Равенство на волите

- Чрез договори държавата осъществява значима част от своите цели, свързани с осигуряването и експлоатирането на публични блага, но тя действа като *imperium*.
- Държавата притежава *imperium*, но може да се ползва от него само дотолкова, доколкото това е необходимо с оглед общественения интерес.
- Същността на клаузите от договора, които са едностранно определени, трябва да се търси в стремежа публичният интерес да не бъде жертван заради принципа на равенство на волите.

- 
- Макс Имбоден – равенството на страните е „несъществен критерий“ за понятието административен договор; важно е да има две воли от два различни правни субекта, ако и те да са неравни.
 - §1, т. 1 ДР ЗУСЕСИФ: "Административен договор" е изрично волеизявление на ръководителя на управляващия орган за предоставяне на финансова подкрепа със средства от ЕСИФ, по силата на което и със съгласието на бенефициента се създават за бенефициента права и задължения по изпълнението на одобрения проект. Административният договор се оформя в писмено споразумение между ръководителя на управляващия орган и бенефициента, заместващо издаването на административен акт.
 - Става дума не за неравенство в смисъл неравнопоставеност, която поставя съконтрахента в неблагоприятно и подчинено на администрацията положение, а за обективно необходим властнически метод на правно регулиране на правоотношения, които се развиват в областта на публичното право и преследват законоустановени цели.
 - Не е възможен никакъв договор, пък бил той и административен, който се сключва без да е налице волята на единия контрагент да се обвърже.

- 
- В по-новите си анализи П. Стайнов твърди, че договор между държавата като власт и друг субект, който не се намира в условията на равнопоставеност с нея е невъзможен, т.к. едва ли не неминуемо би се стигнало до злоупотреба с господстващо поведение.
 - Не е възможно, а и не е нужно управляващият орган да е равнопоставен с бенефициера, защото УО може да се ползва от надмощното си положение единствено доколкото е нужно за удовлетворяването на публичния интерес, но доколкото не го накърняват, бенефициерите също ще могат да задоволят свои частни интереси
 - Трябва да се отчете, че неравенството не е пречка, т.к. УО и бенефициера трябва да се приемат като партньори, а не като крайни антагонисти. От първостепенно значение и за двете страни трябва да е общественият интерес.



Заключение

- Използването на института на административния договор в материята на управлението и контрола на средствата от ЕСИ Фондове открива нови възможности.
- Чрез контракта може да се гарантира публичният интерес и същевременно да се постигне гъвкавост.
- Управляващият орган и бенефициерът не са равнопоставени (държавата не е лишена от своя *imperium*), но това не прави договора невъзможен. В същото време бенефициерът има по-пълноценна възможност за избор на поведение.
- Открива се своеобразно съчетаване между властническия метод на правно регулиране, обвързаната компетентност и уредбата чрез императивни правни норми и принципните начала свобода на договарянето, автономия на волята, *acta sunt servanda* и равенство на воляте



Благодаря Ви за вниманието!

Господин Тонев