

РЕШЕНИЕ

№ 36643

гр. София, 23.09.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 16 състав, в
публично заседание на 08.07.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Ася Тодорова

при участието на секретаря Елица Делчева, като разгледа дело номер **5158**
по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе
предвид следното:

Производството по делото е по реда на чл. 145 и следващите от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във връзка с чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) и е образувано по жалба на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ с ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], представлявано от Управителя инж. Й. В., срещу Решение за определяне на финансова корекция № ФК-3/21.04.2026 г., издадено от Директор на Дирекция „Координация на програми и проекти“ и Ръководител на Управляващия орган (УО) на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 – 2027 г., в частта по констатация 2, с което за нарушение на чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), представляващо нередност по т. 9.3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ, за която е предвидена финансова корекция в размер на 10 на сто от разходите по засегнатия договор за обществена поръчка № 6611/07.11.2019 г., на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ е определена финансова корекция в размер на 10 % от стойността на всички допустими разходи, финансирани от безвъзмездна финансова помощ, свързани с изпълнение на договор № 6611 от 07.11.2019 г. с предмет „Модернизация на железопътния участък Оризово - М. по проект „Рехабилитация на железопътна линия П. - Б., Фаза 2“ с изпълнител Д. „ЕВРО ЖП ИНФРАСТРУКТУРА“ на стойност 225 451 054,29 лева (115 271 293, 67 евро в т.ч.

непредвидени разходи) без ДДС. С жалбата се оспорва решението за налагане на финансова корекция в посочената част като незаконосъобразно, издадено при липса на мотиви и необоснованост, както и в нарушение на материалния закон и административнопроизводствените правила, както и в несъответствие с целта на закона. Оспорва се изводът, че в конкретния случай е налице нарушение на ЗОП. Констатацията е направена по отношение на Разяснение № 3 с № ЖИ - 30094/14.08.2018 г. и Разяснение № 5 с № ЖИ 31919/29.08.2018 г. Сочи се, че видно от публичната преписка на процедурата на всеки един от въпросите е публикуван отговор от страна на възложителя в определения за това срок. По същество поставените въпроси реално предопределят и предоставените отговори от възложителя. Реално и на двата въпроса са публикувани разяснения, нарушение ще е налице единствено и само ако в законоустановения срок възложителят не публикува отговор на профила на купувача и то в условията на поставен въпрос по условията на процедурата, обявени в документацията за участие, каквато не е конкретната хипотеза. Разгледан по същество Въпрос № 1 от Разяснение № 3 не касае искане на разяснение относно поставените условия от възложителя в процедурата, свързани с изискванията към лично състояние и критериите за подбор. Въпросът е свързан с формата на представяне на документ, а не представлява искане за разяснение по условията на процедурата. Възложителят ясно е посочил в т. 8 от Указания за предоставяне и попълване на електронен единен европейски документ за обществени поръчки (еЕЕДОП) (Приложение 2 от документацията за обществена поръчка), че форматът, в който се предоставя еЕЕДОП, не следва да позволява редактиране на неговото съдържание. Текстът не буди двусмислие, налице е категорично указание на възложителя в съответствие с изискванията на Закона за обществени поръчки. Разгледан по същество Въпрос 2 от Разяснение № 5 е хипотетичен и не съдържа определеност чрез посочване на раздели, текстове и условия, поставени от възложителя в документацията на обществената поръчка, които будят неяснота и неразбиране от страна на участника. Не са посочени и конкретни факти и обстоятелства, свързани с естеството и етапа на „предходно участие в подготовката на процедурата“. Излагат се съображения, че възложителят не е органът, определен да дава указания по прилагане на Закона за обществените поръчки и Правилника за прилагане на закона за обществените поръчки. Възложителят единствено дава разяснения по поставените от него условия в документацията на процедурата, нормативно установените изисквания и норми са валидни за всички участници в процедурата и се прилагат по силата на закона. Възложителят не е орган по тълкуване на закона, какъвто орган се явява Агенцията за обществени поръчки. В тази връзка, при така поставен въпрос, лишен от яснота и точност, в условията на предполагаемост, възложителят е поставен в невъзможност да предостави конкретен отговор, в този смисъл въпросът не представлява разяснение по условията на процедурата, а е свързан с информация и документи, съдържащи се извън документацията за обществената поръчка. Иска се от съда да отмени оспореното решение.

В съдебно заседание, жалбоподателят, чрез надлежно упълномощен процесуален представител, поддържа жалбата по изложените в същата съображения. Претендира се присъждане на разноски съгласно списък, който се представя.

Ответникът Директор на Дирекция „Координация на програми и проекти“ и Ръководител на УО на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 – 2027 г., в съдебно заседание и в депозиран по делото писмен отговор на жалбата, чрез процесуалните си представители по пълномощие, излага съображения за правилност и законосъобразност на оспореното решение. Сочи се, че безспорно е налице нарушение на чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП, тъй като Възложителят не е предоставил

поисканите разяснения, като на Въпрос № 1 от Разяснение № 3 е посочил, че същият не представлява разяснение по документацията за участие по смисъла на чл. 33, ал. 1 от ЗОП, а на Въпрос № 2 от Разяснение № 5 в допълнение към горното е посочил и че „въпросът е неясно зададен“. Видно от административната преписка Въпрос № 1 от Разяснение № 3 съдържа искане за пояснение на указанията за предоставяне и попълване на еЕЕДОП, а именно - дали възложителят ще позволи използването на образца на еЕЕДОП във формат „word“, публикуван и на сайта на Агенцията по обществени поръчки (АОП), утвърден с акт на Европейската комисия и представляващ Приложение 2 от Регламент 2016/7 на Комисията от 5 януари 2016 година, предвид т. 1.2 от Методическото указание на АОП с изх. номер МУ - 4 от 02.03.2018 г. В Приложение № 2 от документацията за поръчката възложителят е приложил Указания за предоставяне и попълване на еЕЕДОП за обществени поръчки, като в тях е посочил, че ЕЕДОП се представя задължително в електронен вид и генерираните файлове на образца на еЕЕДОП са предоставени на „Профила на купувача“ по електронен път във формат PDF и XML заедно с документацията за участие. Също е посочил, че при подготовката на еЕЕДОП следва да се има предвид Методическо указание изх. № МУ- 4/02.03.2018 г. на АОП и Раздел „Законодателство и методология“, подраздел „Методология“, секция „Въпроси и отговори“ на електронна страница на АОП. Въпрос № 2 от Разяснение № 5 се отнася до изискванията за лично състояние и основанията за задължително отстраняване от процедурата, а именно: дали е правилно разбирането, че за конкретната поръчка не е налице ограничение физическо или юридическо лице, което е участвало в предходен етап от подготовката на поръчката, да участва в поръчката. В т. 1.1.1.4, т. 1.5.1 и т. 1.6.1.6 от раздел III и приложение Образец № 10 от документацията за участие в обществената поръчка възложителят е посочил като основание за задължително отстраняване от процедурата наличие на неравнопоставеност в случаите по чл. 44, ал. 5 от ЗОП и начина за доказване на липсата на основанията за отстраняване. Излагат се съображения, че начинът на представяне на документи при участие в процедура по обществена поръчка е част от същата, така че въпрос № 1 от Разяснение № 3 представлява искане за разяснение по условията на процедурата. В подкрепа на това твърдение е фактът, че дадените указания и препращането от възложителя в тези указания към Методическото указание на АОП е довело до необходимост от поясняване на формата на еЕЕДОП. Това е така, тъй като има и образец на еЕЕДОП във формат „word“, публикуван на сайта на АОП. В указанията за предоставяне и попълване на еЕЕДОП, дадени в Приложение № 2 от документацията, се предвижда да се представи еЕЕДОП задължително в електронен вид съгласно генерираните файлове на образца на еЕЕДОП на „Профила на купувача“ във формат PDF и/или XML. Отделно в Указанията, с оглед улесняване на участниците, изрично е посочено да се ползва за попълването на еЕЕДОП осигурената от ЕК безплатна услуга чрез информационната система за еЕЕДОП и е посочен интернет адреса на услугата (т. 3 от Указанията). Затова се е породила необходимост от изясняване на начина/вида на кандидатстване, тъй като еЕЕДОП е основният документ, с който се участва в една процедура и неговата форма и начин на подаване е част от документацията и условията по процедурата. Излагат се съображения, че задължението на възложителя да отговори конкретно на зададения въпрос произтича от обстоятелството, че въпросът касае начина на участие и подаване на оферта, което е част от документацията и условията по процедурата. Относно въпрос № 2 от Разяснение № 5 се твърди, че правилно ръководителят на УО на П. е отхвърлил твърдението на възложителя, че запитването е неясно и непълно. В случая е поставен въпрос дали има ограничение физическо или юридическо лице, което е участвало в предходен етап от подготовката на поръчката, да участва в настоящата поръчка. Видно от посоченото, въпросът е съвсем ясно формулиран, като същият произтича от посоченото в т. 1.1.1.4, т. 1.5.1 и т. 1.6.1.6 от раздел III и приложение

Образец № 10 от документацията за участие - основание за задължително отстраняване от процедурата при наличие на неравнопоставеност в случаите по чл. 44, ал. 5 от ЗОП и начина за доказване на липсата на основанията за отстраняване. Очевидна е връзката на поставения въпрос с условията и изискванията, свързани с участието в предходен етап от процедурата за възлагане на обществена поръчка, които възложителят е разписал в документацията. Твърди че, че не е необходима изрична препратка към текстове от документацията, за да е налице яснота какъв е смисълът на поставеното изискване, както и кои изисквания от документацията засяга. Я. е и етапът от обществената поръчка, който се визира във въпроса, а именно: подготовката на възлагане на обществена поръчка по смисъла на чл. 44 от ЗОП. Във връзка с горното се твърди, че исканията за разяснения касаят условията и изискванията, свързани с участието в процедурата за възлагане на обществена поръчка и подготовката на офертите. Въпросите са отправени писмено и се отнасят до условия, съдържащи се в документацията за обществена поръчка. Сочи се, че, независимо от формално публикуваните отговори в срок, по същество отговори на поставените питання няма, в този смисъл задължението на Възложителя по чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП е изпълнено формално, а не реално. Възложителят не е дал относими разяснения, а е публикувал формален отговор, в този смисъл се твърди, че възложителят неправомерно не е предоставил разяснения на заинтересованите лица и с това е нарушил чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП. Нарушението представлява нередност по т. 9.3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата, тъй като засяга непредставяне на разяснения относно условията и изискванията, свързани с участието в процедурата за възлагане на обществена поръчка и подготовката на офертите. Същите представляват условия за допустимост и неспазването на тези условия е основание за отстраняване на участниците. Самото естество на нарушението е от типа, който Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата определя като нарушения, свързани с нанасянето на вреда, която обаче не винаги може да се определи количествено и затова са предвидени съответните процентни показатели. Във връзка с горното се твърди, че ръководителят на УО на П. е мотивирал и обосновал наложената финансова корекция, както и нейния размер. Претендира се присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, след като се запозна с представените по делото доказателства и взе предвид становищата на страните, приема за установено от фактическа страна следното:

Безспорно е, че жалбоподателят ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ е бенефициент по административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Оперативна Програма „Транспортна свързаност“ 2021-2027, процедура № В.-1.001, проектно предложение № В.-1.001-0001 „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., фаза 2 – Етап II“, сключен между Министерството на транспорта и съобщенията и ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“.

В изпълнение на този договор е открита процедура по възлагане на обществена поръчка за строителство с предмет: „Модернизация на железопътен участък Оризово – М.“, като след провеждането ѝ е сключен договор № 6611/07.11.2019 г. между ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, в качеството на възложител и Д. „ЕВРО ЖП ИНФРАСТРУКТУРА“, в качеството на изпълнител на стойност 217 982 167, 08 лева без ДДС за изпълнение на работите и дейностите в обхвата на обществена поръчка с предмет „Модернизация на железопътен участък Оризово – М.“ по проект „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2“.

Във връзка с извършена проверка на проект № В.-1.001-0001 „Рехабилитация на железопътна линия П. - Б., Фаза 2 – Етап II“ е установено: Констатация № 1 Незаконосъобразен предмет на обществената поръчка; Констатация № 2 Нарушение на чл. 33, ал. 2 и ал. 4 от ЗОП -

Възложителят не е предоставил разяснения по 2 бр. от поставените към него въпроси с мотиви, че тези въпроси „не представляват разяснение по документацията за участие по смисъла на чл. 33, ал. 1 от ЗОП“, а за въпрос 2 от Разяснение № 5 е пояснил също, че „въпросът е неясно зададен“.

Бенефициентът е уведомен за констатираните нарушения и приложимия размер на финансова корекция, като му е даден срок от две седмици от датата на получаване да представи своите писмени възражения по основателността и размера на финансовата корекция съгласно чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕФСУ. Бенефициентът е представил своите възражения по основателността и размера на финансовата корекция с писмо с рег. № ЖИ-9977/31.03.2026 г., с които се оспорва извършено нарушение на ЗОП по констатация № 2.

Р. е приел за неоснователни възраженията на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и е издал оспореното Решение № ФК-3 от 21.04.2026 г., с което е определил финансова корекция на бенефициента ДП „Национална железопътна инфраструктура“ в размер на 10% от стойността на всички допустими разходи, финансирани от безвъзмездна финансова помощ, свързани с изпълнение на договор № 6611 от 07.11.2019 г. с предмет „Модернизация на железопътния участък Оризово - М.“ по проект „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2“ с изпълнител „Д. „ЕВРО ЖП ИНФРАСТРУКТУРА“ на стойност 225 451 054,29 лева (115 271 293,67 евро в т.ч. непредвидени разходи) без ДДС. “. Изложил е мотиви, съответстващи на установените в хода на проверката фактически обстоятелства.

Във връзка с установеното по констатация № 1 е приел, че е нарушен чл. 21, ал. 17 от ЗОП, което е постановено изрично със съдебен акт решение на ВАС № 7594 от 23.06.2021 г., което нарушение представлява нередност по т. 11, б. „б“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ, за която е предвидена финансова корекция в размер на 5 на сто от разходите по засегнатия договор за обществена поръчка по пропорционалния метод. Предвид наличието на други нередности и с оглед принципа за некумулиране на финансовите корекции и прилагане на най-високата от тях, за описаната нередност не е определена допълнителна финансова корекция.

Във връзка с установеното по констатация № 2 а именно, че възложителят не е предоставил разяснения по 2 бр. от поставените към него въпроси с мотиви, че тези въпроси „не представляват разяснение по документацията за участие по смисъла на чл. 33, ал. 1 от ЗОП“, а за въпрос № 2 от Разяснение № 5 е пояснил също, че „въпросът е неясно зададен“, Ръководителят на УО е приел, че са нарушени чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП.

Посочените въпроси са, както следва:

- въпрос № 1 от Разяснение № 3 рег. № ЖИ-30094/14.08.2018 г. касае искане на пояснение относно указанията за предоставяне и попълване на еЕЕДОП, а именно дали възложителят ще позволи използването на образца на еЕЕДОП във формат „word“, публикуван и на сайта на АОП, утвърден с акт на ЕК, а именно Приложение 2 от Регламент 2016/7 на Комисията от 5 януари 2016 година, предвид т. 1.2 от Методическо указание на АОП с изх. номер МУ-4 от 02.03.20218 г;

- въпрос № 2 от Разяснение № 5, рег. № ЖИ-31919/29.08.2018 г. касае изискванията за лично състояние и основанията за задължително отстраняване от процедурата, а именно дали е правилно разбирането, че няма ограничение физическо или юридическо лице, което е участвало в предходен етап от подготовката на поръчката, да участва в поръчката.

В Приложение № 2 от документацията за поръчката възложителят е приложил Указания за предоставяне и попълване на еЕЕДОП за обществени поръчки, като в тях е посочил, че еЕЕДОП

се представя задължително в електронен вид и генерираните файлове на образеца на еЕЕДОП са предоставени на „Профила на купувача“ по електронен път във формат PDF и XML заедно с документацията за участие. Също е посочил, че при подготовката на еЕЕДОП следва да се има предвид Методическо указание изх. № МУ- 4/02.03.2018 г. на АОП и Раздел „Законодателство и методология“, подраздел „Методология“, секция „Въпроси и отговори“ на електронна страница на АОП.

В т. 1.1.1.4, т. 1.5.1 и т. 1.6.1.6 от раздел III и приложение Образец № 10 на документацията за участие възложителят е посочил като основание за задължително отстраняване от процедурата наличие на неравнопоставеност в случаите по чл. 44. ал. 5 от ЗОП и начина за доказване на липсата на основанията за отстраняване.

Формулиран е извод, че всички цитирани искания касаят условията и изискванията, свързани с участието в процедурата за възлагане на обществена поръчка и подготовката на офертите. Въпросите са отправени писмено и се отнасят до условия, съдържащи се в документацията за обществена поръчка. Във връзка с горното е прието, че възложителят неправомерно не е предоставил разяснения на заинтересованите лица, което е квалифицирано като нарушение по чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП, което нарушение представлява нередност по т. 9.3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ, за която е предвидена финансова корекция в размер на 10 на сто от разходите по засегнатия договор за обществена поръчка № 6611/ 07.11.2019 г.

Въз основа на извършения фактически и правен анализ на основание чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕФСУ във връзка с чл. 72, ал. 3 от ЗУСЕФСУ за нарушението, попадащо в обхвата на т. 9.3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ, за която е предвидена финансова корекция в размер на 10 % върху разходите по засегнатия договор за обществена поръчка, като са взети предвид обстоятелствата по чл. 72, ал. 1 и ал. 3 на ЗУСЕФСУ, така както е описано в Констатация № 2 е определена финансова корекция на бенефициента в размер на 10 % от стойността на всички допустими разходи, финансирани от безвъзмездна финансова помощ, свързани с изпълнение на договор № 6611 от 07.11.2019 г. с предмет „Модернизация на железопътния участък Оризово-М.“ по проект “Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2“ с изпълнител „Д. „ЕВРО ЖП ИНФРАСТРУКТУРА“, на стойност 225 451 054,29 лева (115 271 293,67 евро в т.ч. непредвидени разходи) без ДДС. Решението е издадено и съобщено на 21.04.2026 г., жалбата до Административен съд София-град е подадена, чрез административния орган, на 30.04.2026 г.

При така установеното от фактическа страна съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от лице с право и интерес от оспорване – адресат на акта, който е неблагоприятен за него и подлежи на съдебен контрол, съгласно чл. 73, ал. 4 от ЗУСЕФСУ, поради което същата е процесуално допустима.

Разгледана по същество жалбата е неоснователна по следните съображения:

Съгласно разпоредбата на чл. 168 от АПК, извършвайки контрол за законосъобразност на обжалвания акт, съдът не се ограничава с основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените доказателства да провери законосъобразността на оспорения акт на всички основания по чл. 146 от АПК.

Съгласно чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕФСУ финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта. Съгласно чл. 9,

ал. 5, изр. второ от ЗУСЕФСУ ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, като правомощията на ръководител на управляващия орган по този закон може да се упражняват и от овластено от него лице. В случая оспорваното решение е издадено от Директор на Дирекция „Координация на програми и проекти“ в Министерство на транспорта и съобщенията. Съгласно чл. 51, ал. 1, т. 3 от Устройствения правилник на Министерство на транспорта и съобщенията Дирекция „Координация на програми и проекти“ изпълнява функциите на управляващ орган на Оперативна програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г., като отговаря за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмите, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. Следователно министърът на транспорта, като ръководител на администрацията, е ръководител и на УО на ОП „Транспортна свързаност“ 2021 – 2027. Със Заповед № РД-08-135 от 18.03.2026 г. на министъра на транспорта и съобщенията, на основание чл. 9, ал. 5 от Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление, е оправомощен М. Г. Г. - Директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ да изпълнява функциите на ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт свързаност“ 2021 - 2027 г. Предвид това оспореното решение е издадено от компетентен административен орган.

Обжалваният административен акт е издаден в предвидената от закона писмена форма – чл. 59, ал. 2 от АПК във връзка с чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. От формална страна актът съдържа фактически и правни основания с оглед на изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК както по отношение на основанията, така и по отношение на размера на финансовата корекция.

Съгласно чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕФСУ преди издаване на решението за определяне на финансовата корекция ръководителят на Управляващия орган е длъжен да осигури възможност на бенефициента да представи в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от две седмици, писмени възражения по основателността и размера на корекцията. В чл. 73, ал. 3 от ЗУСЕФСУ е предвидено, че решението по ал. 1 се издава в едномесечен срок от представянето на възраженията по ал. 2, като в неговите мотиви се обсъждат представените от бенефициента доказателства и направените от него възражения. В настоящия случай не се спори, че изискването на чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕСИФ е спазено. Представени са възражения от страна на жалбоподателя, които са обсъдени от Р., но са приети за неоснователни.

С оглед на горното съдът намира, че административният акт е издаден от компетентен орган, в предвидената от закона писмена форма, при спазване на административнопроизводствените правила.

Налице е и съответствие на оспорения акт с приложимите материалноправни разпоредби. 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 на следните основания – „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 дефиницията за нередност, дадена в чл. 2, т. 36 от цитирания Регламент, това е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправилен разход в бюджета на Съюза. Т.е., за да е налице „нередност“ съобразно дефиницията на чл. 2 (36) от Регламент № 1303/2013 следва да са налице следните кумулативно свързани елементи, а именно: на първо място следва да е налице

действие или бездействие на стопански субект/икономически оператор, участващо в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, на второ място следва да е налице нарушение на разпоредба на общностното право/на правото на Съюза или на националното право, свързано с правото на ЕС и на трето място следва да е налице нарушение, което има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз/бюджета на Съюза, чрез отчитане/начисляване на неправомерен/неоправдан разход в бюджета на Съюза. Чл. 2, т. 37 определя като „икономически оператор“ всяко физическо или юридическо лице или друг субект, които участват в изпълнението на помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове, с изключение на държава-членка, която упражнява правомощията си като публичен орган.

Доколкото в случая жалбоподателят Държавно предприятие „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ участва като бенефициент в изпълнението на Оперативна програма „Транспортна свързаност“ 2021 – 2027, финансирана със средства от ЕФСУ, същият несъмнено се явява икономически оператор, който може да бъде субект на извършена нередност по смисъла на чл. 2, т. 36 от Регламент 1303/2013 г. В този смисъл първият елемент от фактическия състав на „нередността“ е налице. Вторият елемент е действие или бездействие, което води до нарушение на правото на Европейския съюз или на националното право, свързано с неговото прилагане, а третият елемент от фактическия състав на „нередността“ се изразява в настъпила вреда за общия бюджет на Европейския съюз или такава, която би могла да настъпи. Необходимо е да е налице и причинна връзка между извършеното нарушение (с действие или бездействие от стопанския субект – т.нар. икономически оператор) и настъпването на вредата, респективно такава вреда, която би могла да настъпи. Фактическият състав на „нередността“ следва да бъде доказан и обоснован от административния орган в проведеното административно производство по определяне и налагане на финансовата корекция. Наличието на нарушение не е достатъчно за определяне на финансова корекция, необходимо е да е изпълнен целият фактически състав на „нередност“ по смисъла на цитирания Регламент, за да бъде определена финансова корекция.

В тежест на административният орган е с оглед на чл. 170 ал. 1 от АПК да докаже, че има нарушения на правото на ЕС или националното законодателство, извършени от бенефициента по проведената обществена поръчка, в резултат от които е настъпила вреда за средствата от ЕФСУ. Материалната законосъобразност на акта за определяне на финансова корекция се свързва с проверка налице ли е соченото от органа основание за налагането ѝ със съответстващата му правна квалификация на нередността, правилно ли е определен размерът ѝ и налице ли са пречки за настъпване на разпоредените последици. Основанието за налагане на финансовата корекция в случая се свързва с наличието на нередност в резултат от допуснати от жалбоподателя и възложител по ЗОП нарушения на същия закон при провеждане на обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък Оризово – М. по проект „Рехабилитация на железопътна линия П. – Б., фаза 2“.

По отношение на констатация 2 от оспореното решение на УО, която е предмет на оспорване в настоящото производство, настоящият състав споделя мотивите на административния орган. Съгласно чл. 33, ал. 1 от ЗОП лицата могат да поискат писмено от възложителя разяснения по условия, които се съдържат в решението, обявлението, поканата за потвърждаване на интерес, документацията за обществената поръчка и описателния документ до 10 дни преди изтичане на срока за получаване на заявленията за участие и/или офертите, а когато срокът е съкратен по чл. 74, ал. 2 или чл. 133, ал. 2 или при необходимост от спешно възлагане - до 7 дни. Според чл. 33, ал. 2 от ЗОП възложителят предоставя разясненията в 4-дневен срок от получаване на искането,

но не по-късно от 6 дни преди срока за получаване на заявления за участие и/или оферти, а когато срокът е съкратен по чл. 74, ал. 2 или чл. 133, ал. 2 или поради необходимост от спешно възлагане - до 4 дни преди този срок. В разясненията не се посочва лицето, направило запитването. Съгласно ал. 3 на чл. 33 от ЗОП възложителят не предоставя разяснения, ако искането е постъпило след срока по ал. 1. В чл. 33, ал. 4 от ЗОП е предвидено, че разясненията се предоставят чрез Регистъра на обществените поръчки. В чл. 33, ал. 5 от ЗОП е предвидено, че с разясненията не може да се въвеждат промени в условията на процедурата. Съобразявайки изискванията на чл. 33, ал. 1 – ал. 4 от ЗОП съдът намира, че целта на разясненията, предвидени в чл. 33 от ЗОП, е да бъде изяснена волята на възложителя, обективизирана в решението, обявлението и документацията, когато има неяснота, неточност или други съмнения при формулиране на условията на обществената поръчка, при спазване на заложените в чл. 2, ал. 1 от ЗОП принципи на публичност, прозрачност, пропорционалност, свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Дадените от възложителя разяснения стават неразделна част от одобрената документация за обществената поръчка и, доколкото поясняват нейните условия, същите се прилагат от помощния орган при преценката за съответствие на участниците с изискванията по отношение на личното им състояние, критериите за подбор и съответствие на предложенията им за изпълнение с предварително обявените условия. В случай, че предложението на участник не бъде съобразено с изискванията на възложителя, същият ще бъде отстранен от участие, а липсата на достатъчно информация пречатва изготвянето на съответно на условията на поръчката такова. Изискването за публикуване на разясненията също изразява принципите на равнопоставеност, публичност и прозрачност, следователно и на свободната конкуренция, като предпоставки за нейното осъществяване.

При извършената проверка в конкретния случай е установено, че възложителят не е предоставил разяснение по два поставени към него въпроси с мотив, че този въпрос „не представлява разяснение по документацията за участие по смисъла на чл. 33, ал. 1 от ЗОП“, а по втория поставен въпрос – че „въпросът е неясно зададен“. От доказателствата по делото се установява, че в хода на проведена процедура за възлагане на обществена поръчка са отправени писмени въпроси от заинтересовани лица съответно относно допустимия формат на еЕЕДОП и относно участието на лице, участвало в предходен етап от подготовката на поръчката. По тези въпроси възложителят е публикувал формални отговори, в които е посочил, че същите не представляват искане за разяснение по смисъла на закона, а по единия въпрос и че същият е неясно зададен. Настоящият състав приема, че и двата въпроса касаят условията за участие и подготовката на офертата.

Първият се отнася до начина на представяне на еЕЕДОП и неговия формат, който е основен документ за участие в процедурата. Въпросът за допустимия формат на еЕЕДОП засяга начина на представяне на основен документ за участие и следователно е пряко свързан с подготовката на офертата. Въпрос № 1 от Разяснение № 3 съдържа искане за пояснение на указанията за предоставяне и попълване на еЕЕДОП, а именно - дали възложителят ще позволи използването на образца на еЕЕДОП във формат „word“, публикуван и на сайта на Агенцията по обществени поръчки (АОП), утвърден с акт на Европейската комисия и представляващ Приложение 2 от Регламент 2016/7 на Комисията от 5 януари 2016 година, предвид т. 1.2 от Методическото указание на АОП с изх. номер МУ - 4 от 02.03.20218 г. В Приложение № 2 от документацията за поръчката възложителят е приложил Указания за предоставяне и попълване на еЕЕДОП за обществени поръчки, като в тях е посочил, че еЕЕДОП се представя задължително в електронен вид и генерираните файлове на образца на еЕЕДОП са предоставени на „Профила на купувача“ по електронен път във формат PDF и XML заедно с документацията за участие. Също е посочил,

че при подготовката на еЕЕДОП следва да се има предвид Методическо указание изх. № МУ-4/02.03.2018 г. на АОП и Раздел „Законодателство и методология“, подраздел „Методология“, секция „Въпроси и отговори“ на електронна страница на АОП. В указанията за предоставяне и попълване на еЕЕДОП, дадени в Приложение № 2 от документацията, се предвижда да се представи еЕЕДОП задължително в електронен вид съгласно генерираните файлове на образеца на еЕЕДОП на „Профила на купувача“ във формат PDF и/или XML. Отделно в Указанията, с оглед улесняване на участниците, изрично е посочено да се ползва за попълването на еЕЕДОП осигурената от ЕК безплатна услуга чрез информационната система за еЕЕДОП и е посочен интернет адреса на услугата (т. 3 от Указанията). В този смисъл дадените указания и препращането от възложителя в тези указания към Методическото указание на АОП е довело до необходимост от поясняване на формата на еЕЕДОП, тъй като има и образец на еЕЕДОП във формат „word“, публикуван на сайта на АОП. ЕЕДОП е основният документ, с който се участва в една процедура и неговата форма и начин на подаване е част от документацията и условията по процедурата, в този смисъл поставеният въпрос № 1 от Разяснение № 3 представлява искане за разяснение по условията и документацията на процедурата. С въпроса потенциалният участник е целял да получи разяснение по какъв начин в какъв формат следва да се представи еЕЕДОП, т.е. въпросът касае изискванията на възложителя за представяне на документи, свързани с офертата на евентуален участник в поръчката.

Вторият поставен въпрос се отнася до участие на лице, включено в подготовката на поръчката, тоест наличие на потенциално основание за неравнопоставеност и отстраняване. Въпросът за участието на лице, ангажирано в подготовката на поръчката, засяга основание за допустимост, респективно риск от отстраняване, тоест също е свързано с условията за участие. В случая е поставен въпрос дали има ограничение физическо или юридическо лице, което е участвало в предходен етап от подготовката на поръчката, да участва в настоящата поръчка. Видно от посоченото, въпросът е съвсем ясно формулиран, като същият произтича от посоченото в т. 1.1.1.4, т. 1.5.1 и т. 1.6.1.6 от раздел III и приложение Образец № 10 от документацията за участие - основание за задължително отстраняване от процедурата при наличие на неравнопоставеност в случаите по чл. 44, ал. 5 от ЗОП и начина за доказване на липсата на основанията за отстраняване. Т.е. поставеният въпрос е ясен и е свързан с условията и изискванията, свързани с участието в предходен етап от процедурата за възлагане на обществена поръчка, които възложителят е разписал в документацията.

Следователно въпросите попадат в приложното поле на чл. 33, ал. 1 от ЗОП. При това положение възложителят не е бил поканен да даде абстрактно тълкуване на закона, а да разясни как прилага заложените в документацията условия. Това попада пряко в обхвата на чл. 33 от ЗОП. Неоснователно е възражението на жалбоподателя, че въпросите не касаят документацията, а тълкуване на закона. Когато възложителят е възпроизвел определени изисквания в документацията и те са относимо условие за участие, той дължи разяснение относно начина, по който тези условия следва да бъдат разбрани в рамките на конкретната процедура. Видно от естеството на повдигнатите въпроси те касаят условията и изискванията за участие в процедурата за възлагане на обществената поръчка, отправени са писмено до възложителя и се отнасят до документацията за поръчката и нейните условия, но конкретен отговор на тези въпроси не е предоставен от страна на възложителя. Формалното публикуване на текст, който не дава исканото по същество разяснение, не изпълнява изискването на чл. 33, ал. 2 от ЗОП. Законът не изисква само публикуване на някакъв текст, а предоставяне на разяснение. В този смисъл е трайната практика на Върховен административен съд, според която непълната, неясна и неадекватна информация е равностойна на липса на предоставени разяснения, както и че отказът да се

отговори с мотив, че въпросът не представлява искане по чл. 33 от ЗОП е незаконосъобразен, когато въпросът се отнася до условията на участие и подготовката на офертата. Следователно възложителят неправомерно не е представил разяснение на заинтересованите лица в нарушение на чл. 33, ал. 2 от ЗОП във връзка с чл. 33, ал. 4 от ЗОП.

Изискването за публикуване на разясненията е конкретно проявление на принципите на равнопоставеност, публичност и прозрачност, а следователно и на свободната конкуренция, като предпоставки за нейното осъществяване. Именно поради тази значимост на задължението на възложителя законодателят го е дефинирал императивно, без възможност за преценка да бъде или да не бъде изпълнявано. В случая нарушението е извършено в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка и засяга яснотата на условията за участие и подготовката на офертите. То е годно да засегне прозрачността, равнопоставеността и свободната конкуренция. Неясните изисквания относно съдържанието на документацията и условията пречат предвидимостта при оценяването, имат възпиращ ефект спрямо потенциалните участници и водят до липса на информираност как да подготвят офертите си, поради което е налице възможност за вреда за бюджета.

Съгласно чл. 143, ал. 1 от Регламент № 1303/2013 и чл. 98 Регламент № 1083/2006 държавите членки носят отговорност за разследването на нередностите и за извършването на необходимите финансови корекции и възстановяването на дължимите суми. Съгласно чл. 122, ал. 2 от Регламент № 1303/2013 държавите членки предотвратяват, откриват и коригират нередностите и възстановяват неправомерно платените суми. Както бе посочено и по-горе, съгласно нормата на чл. 2, т. 36 от Регламент (ЕС) № 1303/2013, за да е налице нередност е необходимо да е налице: а) действие или бездействие на икономически оператор, б) което води до нарушение на правото на Европейския съюз или на националното право, свързано с неговото прилагане, и в) има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет. По делото е безспорно, че първият елемент на определението е налице, тъй като жалбоподателят има качеството на икономически субект по смисъла на чл. 2, т. 37 от Регламент № 1303/2013, защото участва в изпълнението на помощта от Европейските структурни и инвестиционни фондове чрез административен договор по оперативна програма „Транспортна свързаност“. Като страна по договор за безвъзмездна финансова помощ, оспорващият е осъществил действия по възлагане на обществена поръчка за разходване на получено безвъзмездно финансиране.

За да бъде законосъобразно наложена финансовата корекция, не е достатъчно само а се установи допуснатото от възложителя нарушение при провеждането на процедурата по възлагане на обществена поръчка. Съобразно вида на допуснатото нарушение следва да бъде извършена съответната правна квалификация на нередността, съгласно разпоредбите на Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата. В мотивите на оспореното решение е посочено, че нарушението на чл. 33, ал. 2 и ал. 4 от ЗОП представлява нередност по т. 9. 3 от Наредбата - липса на предоставяне/публикуване на разяснения/допълнителна информация, за което е предвидена финансова корекция в размер на 10 %. Правилно административният орган е приел, че допуснатото нарушение представлява нередност от категорията на липса на предоставяне/публикуване на разяснения, тъй като непредоставянето на яснота относно условия за участие и допустимост е способно да възпрепятства потенциални участници да подготвят офертите си при ясни и равни условия. Такава нередност по естеството си е годна да засегне принципите на прозрачност, равнопоставеност и свободна конкуренция. Същото представлява нередност по т. 9 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от Европейския съюз, при несъответствие с правилата за възлагане на

обществени поръчки, приети с решение на Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно по т. 9. 3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности и представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСИФ, за която е предвидена финансова корекция в размер на 10% от разходите по засегнатия договор. Съдът намира тази квалификация за правилна, тъй като фактическото описание в акта съвпада с нормативния състав: липса на предоставяне на същински разяснения по въпроси, отнасящи се до условията за участие и подготовката на офертите.

За да е налице нередност е необходимо да е налице и третият елемент на фактическия състав на нередността – нарушението да има или да би могло да има като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет. Съдът на Европейския съюз е установил в практиката си като преценка има ли или би ли могло съответното нарушение на правилата за обществените поръчки да нанесе вреда на бюджета на Съюза следното: „че неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки съставлява нередност по смисъла на член 2, точка 7 от Регламент № 1083/2006, доколкото не може да се изключи възможността то да има отражение върху бюджета на съответния фонд“ – решение от 14 юли 2016, Wroclaw, C-406/14, EU: C: 2016: 562, точка 45 (член 2, точка 7 от 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 е идентична с член 2, точка 36 от Регламент № 1303/2013 и позоваването на отменения регламент, с оглед на член 152, параграф 2 от Регламент № 1303/2013 се счита за позовавания на новия). Неоснователен е доводът за липса на финансово отражение. Съгласно разпоредбата на чл. 2, пар. 36 от Регламент /ЕС/ № 1303 нередността е нарушение на разпоредба на националното право или правото на ЕС, което има или би могло да има за последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Европейския съюз, т. е. дефиницията за нередност, приета в Регламент № 1303, изисква само потенциална възможност да бъде нанесена вреда на бюджета на Съюза. Съгласно трайната съдебна практика не е необходимо вредата за бюджета на Съюза да е точно количествено установена, когато поради характера на нарушението такова изчисляване е обективно невъзможно; достатъчна е потенциалната възможност от засягане на бюджета чрез нарушаване на конкурентната среда и прозрачността при възлагането – Решение № 10880 от 28.10.2021 г. на ВАС по адм. д. № 7115/2021 г., VII о., Решение № 8323 от 8.07.2021 г. на ВАС по адм. д. № 5861/2021 г., VII о.. Същият подход следва и от практиката на Съда на Европейския съюз относно допустимостта на финансови корекции по процентна ставка, когато точният размер на неблагоприятното отражение не може да бъде определен – Решение на Общия съд от 29 май 2013 г. по дело T-384/10, Решение на Съда от 8 юни 2023 г. по дело C-545/21. Съдът на Европейския съюз приема, че няма изискване да се докаже наличието на точно финансово изражение на нарушението, както и че неспазването на правилата за възлагане на обществени поръчки съставлява нередност, доколкото не може да се изключи възможността то да има отражение върху бюджета на съответния фонд. Тези нарушения обуславят потенциалната вреда на бюджета на ЕС съобразно определението за нередност, поради което при тях негативният финансов ефект се приема за наличен.

Безспорно е, че в случая финансовата корекция следва да бъде определена по реда на чл. 72, ал. 3 от ЗУСЕФСУ, тъй като естеството на нарушението е такова, че не позволява количествено изражение на финансовите последици. С оглед на това и в съответствие с чл. 70, ал. 2 от ЗУСЕФСУ органът е квалифицирал установената нередност към видовете нарушения по Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата. Правилно е обосновано и приложението на

пропорционален метод и размерът на наложената корекция. Административният орган е изложил достатъчни мотиви, като е посочил вида на нарушението, приложимата категория нередност, липсата на възможност за точно количествено определяне на финансовия ефект и обстоятелството, че в процедурата е налице минимално ниво на конкуренция. Така е извършена необходимата индивидуална преценка за тежестта на нарушението и неговото потенциално отражение, съобразно изискванията на принципа на пропорционалност, изведени и в Решение на Съда от 4 октомври 2024 г. по дело C-175/23, [община].

Съдът приема, че са налице предпоставките по чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕСИФ и наложената финансова корекция е законосъобразна.

Оспореното решение съответства и на целта на закона. Основната цел на финансовата корекция е да се постигне или възстанови ситуацията, при която всички разходи, сертифицирани пред Европейската комисия, са в съответствие с приложимото право на Европейския съюз и българското законодателство - чл. 71, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. Следователно, при установяване на нарушение, което се квалифицира като нередност, УО не само може, но е и длъжен да наложи финансова корекция на безвъзмездната финансова помощ. Ръководителят на УО действа в условията на обвързана компетентност, тъй като неизпълнението на това задължение, би могло да доведе до налагане на финансова корекция на цялата оперативна програма. В този смисъл съдът приема, че оспорения акт, напълно съответства и на целта на закона.

С оглед изложеното, оспореното решение е законосъобразно, а подадената жалба следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

При този изход на спора на ответника се дължи юрисконсултско възнаграждение в размер, определен на основание чл. 78, ал. 8 от ГПК във връзка с чл. 37 от ЗПП във връзка с чл. 25, ал. 1 от Наредбата за заплащането на правната помощ, в размер на 102,26 евро.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК Административен съд София - град

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ с ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], представлявано от Управителя инж. Й. В., срещу Решение за определяне на финансова корекция № ФК-3/21.04.2026 г., издадено от Директор на Дирекция „Координация на програми и проекти“ и Ръководител на Управляващия орган (УО) на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 – 2027 г., в частта по констатация 2, с което за нарушение на чл. 33, ал. 1 и ал. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), представляващо нередност по т. 9.3 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции и процентните показатели за определяне размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕСФУ, за която е предвидена финансова корекция в размер на 10 на сто от разходите по засегнатия договор за обществена поръчка № 6611/07.11.2019 г., на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ е определена финансова корекция в размер на 10 % от стойността на всички допустими разходи, финансирани от безвъзмездна финансова помощ, свързани с изпълнение на договор № 6611 от 07.11.2019 г. с предмет „Модернизация на железопътния участък Оризово - М. по проект „Рехабилитация на железопътна линия П. - Б., Фаза 2“ с изпълнител Д. „ЕВРО ЖП ИНФРАСТРУКТУРА“ на стойност 225 451 054,29 лева (115 271 293, 67 евро в т.ч. непредвидени разходи) без ДДС.

ОСЪЖДА ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ с ЕИК[ЕИК], със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица] да заплати на Министерство на транспорта и съобщенията сумата от 102,26 (сто и две евро и двадесет и шест евроцента) евро, представляваща сторени по делото разходи.

Решението подлежи на обжалване с касационна жалба пред Върховен административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщаването му на страните чрез връчване на препис от акта.

СЪДИЯ: