

РЕШЕНИЕ

№ 28122

гр. София, 13.07.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IX КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 29.05.2026 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Зорница Дойчинова

ЧЛЕНОВЕ: Диляна Николова
София Тодорова

при участието на секретаря Светла Гечева и при участието на прокурора Вихра Попхристова, като разгледа дело номер **3353** по описа за **2026** година докладвано от съдия Диляна Николова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл.63в от Закона за административните нарушения и наказания /ЗАНН/. Образувано е по жалба на Л. М. Л., подадена чрез адв.С. О., срещу Решение № 290/27.01.2026г., постановено по НАХД № 11637/2025г. по описа на Софийски районен съд, с което е потвърдено Наказателно постановление /НП/ № 11-01-136/10.07.2024г., издадено от директора на Агенцията за държавна финансова инспекция /АДФИ/. С НП на касатора, на основание чл.253, ал.1 вр. чл.261, ал.2 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/ е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 5000 лева за нарушение на чл.70, ал.7, т.3 ЗОП.

Обективизираното в жалбата искане е за отмяна на оспореното решение като неправилно поради нарушение на материалния закон, съществено нарушение на процесуалните правила и явна несправедливост на наложеното наказание, съответно за отмяна на потвърденото с него НП. Твърди се, че решаващият съд не е изложил собствени мотиви, а се е задоволил единствено с преписване на мотивите, изложени в НП. Основал решението си единствено на свидетелските показания на актосъставителя, не обсъдил възраженията на касатора в пълнота, поради недопускане на поисканите от него доказателства. Съдът в мотивите си не установил правилно наличието на фактическия състав на чл.70, ал.7, т.3 ЗОП и по този начин достигнал до погрешни правни изводи. Отговорността на жалбоподателя била ангажирана за това, че при откриване на процедурата в одобрената методика били използвани конкретни изрази, квалифицирани като неясни критерии. В този смисъл било направеното искане за разпит на свидетели – членовете на

комисията, назначена за провеждане на процедурата като посредством показанията им да се установи дали така описани критериите за оценка представляват неясно формулирани критерии, създаващи предпоставка за субективно оценяване от отделните членове на комисията. Съдът не отчел общоупотребимия смисъл на използваните думи и изрази и извел същите от контекста, в който са използвани. Намира, че съдържанието, вложено в използваните понятия е ясно и разбираемо като Методиката съдържа достатъчно техническа информация, за да може всеки един участник да възприеме адекватно информацията. Отделно от това в документацията по възлагане на обществената поръчка се съдържа раздел „Изисквания към предложението за изпълнение на поръчката“, в който възложителят описал съдържателно критериите по показатели П2 и П4 като дори изброил какво трябва да съдържат предложенията, както и потенциалните рискове при изпълнението на обществената поръчка, на които кандидатът следва да представи предложение за управление на изброените рискове. Претендира присъждане на направените разноски. В съдебно заседание изложеното в жалбата и направеното в нея искане се поддържат чрез адв.О..

Ответникът по касационното оспорване, чрез юр.М. в съдебно заседание, моли за отхвърляне на жалбата като неоснователна. Претендира присъждане на разноски за юрисконсултско възнаграждение. В условията на евентуалност заявява възражение за прекомерност на заплатеното адвокатско възнаграждение. В писмени бележки обосновава, че разпоредбата на чл.70, ал.7, т.3 ЗОП изисква в методиката за оценка възложителят предварително да предостави на кандидатите и участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател. По същество наличието на представени оферти намира, че не санира допуснатото нарушение от възложителя, а именно че в одобрената от него методика липсва информация за ключови понятия, въз основа на които ще се присъждат точки. Липсата на конкретни и точни указания според ответника не дава възможност за точна оценка, основана на измерими критерии и обуславя възможност за субективизъм в процеса на оценяване. Представителят на Софийска градска прокуратура дава заключение за правилност на съдебния акт, който моли да бъде оставен в сила.

Административен съд София-град, IX-ти касационен състав, след като се запозна с обжалваното решение и обсъди, както наведените с касационната жалба основания, така и тези по чл.218, ал.2 АПК, намира следното:

Касационната жалба е допустима, като постъпила в законоустановения срок, подадена от лице – страна в производството и против акт, подлежащ на касационно оспорване.

Разгледана по същество касационната жалба е неоснователна.

След анализ на събраните по делото доказателства решаващият съд е приел за установено следното от фактическа страна:

Министерство на труда и социалната политика /МТСП/ попада в обхвата на държавната финансова инспекция по смисъла на чл. 4, т. 1 от Закона за държавната финансова инспекция като бюджетна организация. Съгласно чл. 42 от Закона за администрацията министерството е юридическо лице на бюджетна издръжка, в което общото ръководство се осъществява от министъра. Той представлява МТСП и съгласно чл. 11, ал. 3 от Закона за публичните финанси е първостепенен разпоредител с бюджет и е възложител по чл. 5, ал. 2, т. 4 от ЗОП.

По силата на Заповед № ФК-10-1056/18.12.2023 г., изменена със Заповед № ФК-10-39/10.01.2024 г., както и съобразно Заповед № ФК-10-59/16.01.2024г. и Заповед № ФК-10-100/30.01.2024г., издадени от директора на АДФИ, на служители на АДФИ било възложено извършване на финансова инспекция на Министерство на труда и социалната политика, [населено място], със следната задача: „Проверка за законосъобразност относно спазване на нормативната уредба в областта на обществените поръчки при възлагане на обществена поръчка чрез публично

състезание с предмет: „Строително-ремонтни дейности за нуждите на Министерство на труда и социалната политика“, вписана в Регистъра на обществените поръчки с УИН № 00422-2022-0014, в частта на установените данни за евентуални нарушения, относно Методиката за оценка на офертите и сключено Допълнително споразумение № РД-2312/01.02.2023г. към Договор № РД-23-75/14.10.2022 г.“.

В хода на извършената финансова инспекция било установено, че с Решение № F 264442/22.08.2022 г., подписано с електронен подпис от Л. Л. – заместник министър-председател и министър на труда и социалната политика, била открита процедура „публично състезание“ за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Строително-ремонтни дейности за нуждите на Министерство на труда и социалната политика“. Процедурата била вписана в Регистъра на обществените поръчки (Р.), като част от Централизираната електронна платформа (ЦАИС) по чл. 39а, ал. 1 от ЗОП, по партидата на възложителя с уникален номер: 00422-2022-0014 и обявена в публично достъпния профил на купувача на МТСП: <https://app.eop.bg/today/232887>.

Установено било също така, че с решението била одобрена Методика за оценка на офертите, като част от документацията за участие. Определено било, че „икономически най-изгодната оферта“ се определя по критерия „оптимално съотношение качество/цена“, като комплексната оценка се формира като сума от оценки по четири основни показателя: Показател П1 „Предложена цена“ до 30 точки; Показател П2 „Предлаган подход, план за работа и организация“ до 35 точки; Показател П3 „Стратегия за вътрешно фирмен контрол върху технологичната последователност и качество на строителните процеси“ до 25 точки; Показател П4 „Рискове пред изпълнението на плануванияте СМР и методи за тяхното избягване и преодоляване“ до 10 точки.

Методиката за оценка била публично достъпна в Р. на адрес: <https://app.eop.bg/today/232887> - „Документация-СМР.zip“, файл „Pril_2 METODIKA ZA OCENKA.docx“.

Съгласно чл. 70, ал. 7, т. 3 от ЗОП, в относимата редакция, в документацията възложителят следвало да посочи методиката за комплексна оценка и начина за определяне на оценката по всеки показател, като начинът трябва да осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател, като за: а) количествено определените показатели се определят стойностите в цифри или в проценти и се посочва начинът за тяхното изчисляване; б) качествените показатели, които са количествено неопределими, се посочва начинът за тяхното оценяване от комисията с конкретна стойност чрез експертна оценка.

В хода на извършената проверка било констатирано, че за показателите П2 „Предлаган подход, план за работа и организация“ и П4 „Рискове пред изпълнението на плануванияте СМР и методи за тяхното избягване и преодоляване“, в методиката били определени четири степени за съответствие. За всяка степен в Таблица № 1 за показателя П2, съответно и в Таблица № 3 за показателя П4 към методиката били изброени определени условия, като при наличието им се приемало, че предложението отговаря на изискванията. Точките по двата показателя се определяли според броя на установените степени на съответствие. И при двата показателя П2 и П4, в описанието на степените за съответствие от възложителя, като условия били използвани понятия, които не били дефинирани и пояснени, а именно: 1. За показателя П2 едно от условията при оценката на първа степен за съответствие било „Описано е управлението на работните процеси, които следва да гарантират постигането на желанния краен резултат, като е предоставена обосновка, която разглежда как посочените мерки и механизми ще доведат до оптимално реализиране на крайния резултат“, като в случая не било ясно какво ще приеме възложителят за „оптимално реализиране на крайния резултат“, в това число какви мерки и механизми и работни процеси гарантират неговото постигане, така че предложението да се приеме за съответстващо. За

показателя П2 условието при оценката на втора степен за съответствие било „Участникът е представил разпределение на човешките ресурси и отговорностите на отделните специалисти, участващи в процеса по изпълнение на дейностите по специалности от което е видно, че необходимите ресурси са разпределени равномерно във времето. Предвидена е адекватна система за взаимозаменяемост и обезпечаване на необходимите специалисти на всяко едно място и момент“, като в случая не било ясно какво ще приеме възложителят за „адекватна система“ за взаимозаменяемост и обезпечаване на необходимите специалисти на всяко едно място и момент, така че предложението да се приеме за съответстващо. Освен това, СМР, предмет на обществената поръчка, така както било обявено в т. 2 от техническата спецификация и чл. 15, ал. 2 от проекта на договор, щели да се изпълняват въз основа на заявка от възложителя, която да съдържа прогнозните видове и количества строително-ремонтни работи, график и краен срок за изпълнението им, като при условие, че конкретните обекти и дейности били обект на бъдещо възлагане от страна на възложителя и след подписване на договора, в случая не било ясно на етап подаване на оферта, кои места и моменти следва да обхване системата за взаимозаменяемост и обезпеченост с необходимите специалисти. За показателя П4 условието при оценката на първа степен за съответствие било „Участникът е отчетел всички възможни аспекти на проявление, области и сфери на влияние, оценил е вероятността за настъпване за всеки от описаните рискове и е оценил и предвидил степента на въздействието му върху изпълнението на договора за всяка от дейностите, като е предложил ефективни и адекватни мерки“, като в случая не било ясно какво ще приеме възложителят за „ефективни и адекватни мерки“ при отчитане на всички възможни аспекти на проявление, области и сфери на влияние, на определените от възложителя рискове, така че предложението да се приеме за съответстващо. За показателя П4 условието при оценката на втора степен за съответствие било „Предложени са ефективни контролни дейности, като всеки един риск е съпроводен с предложени от Участника конкретни мерки за недопускане/предотвратяване настъпването на риска и съответно конкретни адекватни дейности по отстраняване и управление на последиците от настъпилия риск. Посочени са конкретни похвати по отстраняване и управление на последиците от настъпилия риск“, като в случая не било ясно какво предложение ще приеме възложителят, че доказва „ефективни контролни дейности“ за недопускане/предотвратяване на риска и „адекватни дейности“ по отстраняване и управление на последиците от настъпилия риск, така че предложението да се приеме за съответстващо.

С Решение по чл. 22, ал. 1, т. 6 ЗОП с № D./20.09.2022 г., касаторът Л. Л. – заместник министър-председател и министър на труда и социалната политика, определил за изпълнител на обществената поръчка „БИЛД ИНЖЕНЕРИНГ В.В.Р.“ ООД. В резултат от проведената процедура, на 14.10.2022 г. бил сключен Договор с № РД- 2375/14.10.2022 г. между възложителя Л. Л. – заместник министър председател и министър на труда и социалната политика и изпълнителя „БИЛД ИНЖЕНЕРИНГ В.В.Р.“ ООД, представлявано от Р. Р., упълномощен представител, с предмет: „Строително-ремонтни дейности за нуждите на Министерство на труда и социалната политика“. Съгласно чл. 3, ал. 1 от Договора, стойността за изпълнение на договора с непредвидените разходи е до 2 000 000 (два милиона) лева без ДДС или до 2 400 000 (два милиона и четиристотин хиляди) лева с ДДС, като се заплаща стойността само на реално извършени и приети СМР.

С оглед приобщените в хода на проверката материали и формирайки съответни на тях фактически констатации, свидетелят А. И. П., заемаща длъжността „държавен финансов инспектор“ при АДФИ, приела, че за използваните понятия „оптимално реализиране на крайния резултат“, „адекватна система“, „ефективни и адекватни мерки“, „ефективни контролни дейности“ и

„адекватни дейности“, свързани с оценката на показателите П2 и П4, липсват пояснения, указания или друго, както в методиката за оценка на комплексната оферта, така и в техническата спецификация и в документацията за участие, респективно начинът за определяне на оценката по показателите П2 „Предлаган подход, план за работа и организация“ и П4 „Рискове пред изпълнението на плануваните СМР и методи за тяхното избягване и преодоляване“, не съдържа достатъчна информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на тяхната оценка, а описаното в методиката за оценка по същество не предоставя необходимата информация на участниците за правилата, по които ще се извърши оценка на техническите им предложения, с което касаторът Л. М. Л. е извършил нарушение на разпоредбата на чл. 70, ал.7, т. 3 ЗОП.

С оглед констатираното нарушение срещу Л. М. Л. бил съставен АУАН № 11-01-136/31.01.2024г., в който били описани обстоятелствата по извършеното нарушение, времето и мястото на осъществяването му и доказателствата, въз основа на които се установява, а въз основа на АУАН било издадено процесното НП.

Последното съдът приел за законосъобразно издадено – при липса на съществени процесуални нарушения и правилно приложение на материалния закон.

Решението е правилно като настоящата инстанция споделя изводите на решаващия съд и препраща към тях на основание чл.221, ал.2 АПК.

Съгласно разпоредбата на чл.70 ЗОП, в относимата към датата на извършване на нарушението редакция, обществените поръчки се възлагат въз основа на икономически най-изгодната оферта. Икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на един от следните критерии за възлагане: 1. най-ниска цена; 2. ниво на разходите, като се отчита разходната ефективност, включително разходите за целия жизнен цикъл; 3. оптимално съотношение качество/цена, което се оценява въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка. Избраният критерий за възлагане по ал.2 се посочва в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата или поканата за потвърждаване на интерес, и в документацията за обществена поръчка. Според ал.4 показателите, включени в критерия по ал.2, т.3, могат да съдържат: 1. измерител на качество, включително технически параметри, естетически и функционални характеристики, достъпност, предназначение за всички потребители, социални, екологични и иновативни характеристики и иновативни търговски техники и условия; 2. организация и професионална компетентност на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката, когато качеството на ангажирания с изпълнението на поръчката персонал може да окаже съществено влияние върху изпълнението на поръчката или 3. обслужване и поддръжка, техническа помощ и условия, като: дата на изпълнение, начин и срок на изпълнение или срок на завършване. Показателите, включени в критериите по ал.2, т.2 и 3, трябва да са свързани с предмета на поръчката. Те могат да съдържат фактори, които се отнасят до всеки етап от жизнения цикъл на строителството, доставките или услугите, независимо че тези фактори не се отнасят до характеристиките, посочени в техническите спецификации. Те не трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция. Когато критерият за възлагане включва повече от един показател, възложителят определя в обявлението или поканата за потвърждаване на интерес и в документацията за обществена поръчка относителната тежест на всички показатели, а когато това е обективно невъзможно, ги подрежда по важност в низходящ ред. Възложителят може да определи минимално и максимално допустимите стойности на

количествените показатели. Когато показателят за оценка е свързан със срок, включително за гаранционната поддръжка, възложителят определя минимални и/или максимални граници, като отчита необходимото време за изпълнение на поръчката съобразно нейната сложност и изискванията на приложимите нормативни актове.

Според ал.7 на посочената разпоредба, в документацията възложителят посочва методиката за комплексна оценка и начина за определяне на оценката по всеки показател. Начинът трябва: 1. да дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации; 2. да дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите; 3. да осигурява на кандидатите и участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател, като за: а) количествено определяемите показатели се определят стойностите в цифри или в проценти и се посочва начинът за тяхното изчисляване; б) качествените показатели, които са количествено неопределими, се посочва начинът за тяхното оценяване от комисията с конкретна стойност чрез експертна оценка.

От доказателствата по делото безпротиворечиво се установява, че касаторът към датата на извършване на нарушението е заемал длъжността министър на труда и социалната политика и като такъв съответно се явява възложител по см. на чл.5, ал.2, т.4 ЗОП.

Установява се също, че в качеството си на възложител касаторът е издал Решение № F 264442/22.08.2022г., с което е открита процедура „публично състезание“ за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Строително-ремонтни дейности за нуждите на Министерство на труда и социалната политика“. Част от документацията по обществената поръчка е одобрената от него Методика за комплексна оценка на офертите. Спорен е въпросът дали определеният начин за оценка по показателите П2 „Предлаган подход, план за работа и организация“ и П4 „Рискове пред изпълнението на планираните СМР и методи за тяхното избягване и преодоляване“, осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател.

Съдът в настоящия му състав, споделя изцяло извода, направен в оспореното решение, че използването на „оптимално реализиране на крайния резултат“, „адекватна система“, „ефективни и адекватни мерки“, „ефективни контролни дейности“ и „адекватни дейности“, при липса на въведени пояснения, указания или друго, както в методиката за оценка на комплексната оферта, така и в техническата спецификация и в документацията за участие, не представлява и не гарантира предоставянето на достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател, което е в нарушение на изискването по чл.70, ал.7, т.3 ЗОП. Правилно решаващият съд е посочил, че използваните фрази са общи и не дават яснота и конкретика относно правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по визираните показатели, а именно какви мерки, механизми и работни процеси гарантират постигането на „оптимално реализиране на крайния резултат“, при които предложението да се счита за съответстващо; кои места и моменти следва да обхване системата за взаимозаменяемост и обезпеченост с необходимите специалисти, така че да бъде тя „адекватна система“; какво ще се приеме за „ефективни и адекватни мерки“ съгласно всички възможни аспекти на проявление, области и сфери на влияние и определените от възложителя рискове, така че предложението да е съответстващо; как и по какъв начин

следва да се приеме, че се доказват „ефективни контролни дейности“ за недопускане или предотвратяване на риск, респективно какви са посочените от възложителя „адекватни дейности“ по отстраняване и управление на последиците от настъпилия риск. Използването и залагането на посочените по-горе „критерии“ – начин на определяне на оценката, при липса на дефиниция на понятията, не просто допуска, а предполага субективизъм, съобразно личните разбирания на членовете на комисията за „оптимално реализиране на крайния резултат“, „адекватна система“, „ефективни и адекватни мерки“, „ефективни контролни дейности“ и „адекватни дейности“ и не са маркирани с каквато и да било информативност за кандидатите и участниците. От друга страна липсата на ясно и точно посочено съдържание на тези критерии изначално предполага възможността кандидатите да не представят оферти, които да отговарят в пълен обем на заложените изисквания, поради причини, независещи от тях. Както правилно е посочил решаващият съд, липсата на искания за разясняване на изискванията не означава, че критериите са ясно и точно посочени и са поставени в съответствие със законовите изисквания – общата формулировка създава предпоставки за формирането на различни изводи и оттам до субективен подход, както от страна на участниците, така и от страна на членовете на комисията, а не се твърди от АНО, че води до пълна неразбираемост на условията. Следва също така да се посочи, че разпитът на членовете на комисията, назначена за провеждане на процедурата, не би допринесъл до установяване на факти, различни от възприетите. Нарушението не касае само оценката на офертите, но се отразява и върху съдържанието на офертите, както се посочи по-горе, което от своя страна може да доведе и до неравнопоставеност на кандидатите.

По тези съображения съдът споделя извода, че касаторът е осъществил от обективна и субективна страна вмененото му нарушение, за което правилно е ангажирана административнонаказателната му отговорност. Разпоредбата на чл.253, ал.1 ЗОП гласи, че възложител, който утвърди методика за оценка на офертите в нарушение на чл.70, ал.7, 9 или 10, се наказва с глоба в размер 2 на сто от стойността на сключения договор с включен ДДС, но не повече от 5000 лв. В процесния случай стойността на сключения договор е 2 400 000 лева с включен ДДС, съответно 2% от тази стойност е 48 000 лева или размерът на глобата, наложена на касатора следва да бъде определен на 5000 лева, какъвто е и размерът на наказанието по процесното НП. Поради това наказанието не е явно несправедливо, а съответно на приложимата материална разпоредба.

По изложените съображения, поради липсата на сочените от касатора касационни основания и на други такива по чл.218, ал.2 АПК, установени от касационната инстанция служебно, оспореното решение следва да бъде оставено в сила.

С оглед изхода на спора, на ответника са дължими разноски за юрисконсултско възнаграждение, което следва да бъде определено на 70 евро, с оглед липсата на фактическа и правна сложност на делото.

Водим от горното, Административен съд София-град, IX-ти касационен състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 290/27.01.2026г., постановено по НАХД № 11637/2025г. по описа на Софийски районен съд.

ОСЪЖДА Л. М. Л., ЕГН [ЕГН], да заплати на Агенцията за държавна финансова инспекция сумата в размер на 70 /седемдесет/ евро, представляваща разноски по

производството.

РЕШЕНИЕТО е окончателно и не подлежи на обжалване и протест.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

1.

2.