

РЕШЕНИЕ

№ 37026

гр. София, 25.09.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 13 състав, в
публично заседание на 15.09.2026 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Елица Райковска

при участието на секретаря Евелина Пеева, като разгледа дело номер **5214** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ), вр. чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по жалба на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, представлявана от инж. Й. В. – генерален директор, срещу решение за определяне на финансова корекция № ФК-4/22.04.2026 г., издадено от Директора на дирекция Координация на програми и проекти и Ръководител на УО на Програма Транспортна свързаност 2021 - 2027. Моли решението да бъде отменено.

В съдебно заседание жалбоподателят е представляван от юрк. Джугданова, която поддържа жалбата и моли решението да бъде отменено. Претендира присъждане на разноски, за които е представен списък – л.194.

Ответникът – Директор на дирекция Координация на програми и проекти и Ръководител на УО на Програма Транспортна свързаност 2021 - 2027, е представляван от държавен експерт Г., която оспорва жалбата и моли същата да бъде оставена без уважение. Претендира юрисконсултско възнаграждение в минимален размер.

Административен съд София – град, след като обсъди доводите на страните и прецени представените по делото доказателства, приема за установено от фактическа страна следното:

Между Министерството на транспорта, информационните технологии и съобщенията, представлявано от инж. Г. В. – директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ и Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г. и г-жа С. К. - държавен експерт в отдел „Финансово управление“ на

дирекция „Координация на програми и проекти“, наричано по-долу Управляващ орган и Национална компания „Железопътна инфраструктура“ (Н.) представлявано от инж. К. П. - генерален директор, е сключен Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ рег. № ДОПТП-12/20.11.2017 г. (л.167) по ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014 - 2020, процедура № В.-1.001, за отпускане на безвъзмездна финансова помощ (БФП) в максимален размер до 675 092 693.08 лева от общите допустими разходи за проекта, по Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г., приоритетна ос 1 „Развитие на железопътната инфраструктура по „основната“ Трансевропейска транспортна мрежа“, по процедура В.-1.001 за изпълнение на проект № В.-1.001-0003 „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2“.

През 2024 г. е сключен и Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г., процедура №В.-1.001, рег. № ДПТС-2/20.03.2024 г. (л.163), между Министерството на транспорта и съобщенията, представлявано от М. Г. - директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ и Ръководител на Управляващия орган на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г. и С. К. - началник на отдел „Финансово управление“ на дирекция „Координация на програми и проекти“, наричано по-долу „Управляващ орган“, и Национална компания „железопътна инфраструктура“, представлявана от М. Г. - генерален директор, за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ в максимален размер до 306 929 553.87 лева от общите допустими разходи за проекта по Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г. (ПТС), приоритет 1 Развитие на железопътната инфраструктура по „основната“ и „широкообхватната“ Трансевропейска транспортна мрежа, по процедура № В.-1.001 за изпълнение на проект № В.-1.001-0001 „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2 - Етап II“.

Бенефициерът е провел процедура по възлагане на обществена поръчка и е сключил договор № 6564/30.09.2019 г. (л.109) с ВДХ АД, представлявано от М. Б., като дружеството следва да извърши работите и дейностите в обхвата на обществена поръчка с предмет: „Реконструкция на стрелковото развитие на гара Зимница и рехабилитация на контактната мрежа в гарите Зимница и С.“ по проект „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2“.

При извършен одит на операциите на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г. през 2025 г. е била извършена и проверка на проект В.- 1.001-0001 „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2 - Етап II“. Изготвен е окончателен доклад за резултатите от проверката на Одитния орган (л.44), връчен на Управляващия орган на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г. с писмо вх. № на МТС 07-00-85/23.02.2026 г.

В резултат на извършената проверка на открита процедура с предмет „Реконструкция на стрелковото развитие на гара Зимница и рехабилитация на контактната мрежа в гарите Зимница и С.“ по проект „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2- Етап II“, въз основа на която е сключен договор № 6564/30.09.2019 г. с изпълнител „ВДХ“ АД на стойност 26 279 829.71 лв. без ДДС е констатирано нарушение: на чл. 21, ал. 17 ЗОП, съгласно който при определяне стойността на договор за строителство не се допуска включването на доставки или услуги, които не са необходими за неговото изпълнение. Констатацията е, че в случая е налице незаконосъобразна техническа спецификация.

С писмо рег. № 10-22-164/26.03.2026 г. (л.39) генералният директор на ДП Н. е уведомен за констатираното нарушение на правилата на ЗОП при възлагане на обществената поръчка, както и че ще бъде наложена финансова корекция, определена по пропорционалния метод в размер на 5% от разходите по засегнатия договор. Дадена е възможност за ангажиране на доказателства и представяне на възразение.

Т. възражение е подадено с рег. № ЖИ-9979/31.03.2026 г. (л.36).

На 22.04.2026 г. е издадено процесното Решение за определяне на финансова корекция по одобрен проект В.-1.001-0001 „Рехабилитация на железопътната линия П. - Б., Фаза 2-Етап II“, във връзка с която е сключен договор № 6564/30.09.2019 г. за „Реконструкция на стрелковото развитие на гара Зимница и рехабилитация на контактната мрежа в гарите Зимница и С.“ с изпълнител ВДХ АД на стойност 26 279 829.71 лв. без ДДС.

В мотивите на решението е обоснован извод за нарушение на чл. 21, ал. 17, вр. ал. 3, ал. 1 ЗОП, като е посочено, че в техническата спецификация, раздел I, точка 4, възложителят е определил, че дейностите в обхвата на договора, трябва да бъдат разпределени в Центрове за работа (ЦР) като под номер 6 е ЦР „Резервни части, предпазни средства и съоръжения, първоначално обзавеждане и обучение“. Поставено е условие на изпълнителя да се осигурят резервни части, по списъка, приложен към образец № 7 „Ценово предложение“.

Предметът на обществената поръчка е: „Реконструкция на стрелковото развитие на гара Зимница и рехабилитация на контактната мрежа в гарите Зимница и С.“ и основните дейности, обособени в етапи са следните:

Етап I: Проектиране и подготовка на документи за издаване на разрешение за строеж; Етап II: Строителство; Етап III: Получаване на разрешение за ползване на обекта и подготовка на доказателства за получаване на сертификат за оперативна съвместимост.

В образец 7: „Ценово предложение“, възложителят е определил ценообразуването да се направи по т.нар. „Центрове за работа“ - 9 броя. Център за работа № 6 е именуван „Резервни части, предпазни средства и съоръжения, първоначално обзавеждане и обучение“, а по-нататък в т. 3 на разбивката на цената е представил и списък на резервните части, които трябва да се доставят от изпълнителя на обществената поръчка. Включването на доставката на резервни части за ЦР № 3 „Част железен път, съоръжения и сгради“, ЦР № 4 „Контактна мрежа“ и ЦР № 5 „Сигнализация, отопление на стрелки и електроснабдяване“, подробно описани на л. 105, като част от СМР на обекта, противоречи на легалното определение за строителство, дадено в чл. 3 от ЗОП.

Органът е приел, че доставката на резервни части, не е необходима за изпълнението на строително-монтажните работи, включени в предмета на поръчката, а е свързана с поддръжка по време на експлоатация на обекта. Изпълнението ѝ излиза извън обхвата на определението за строителство по чл. 3, ал. 1 от ЗОП. На следващо място, съгласно чл. 40, ал. 4 от проекта на договора отстраняването на проблеми, възникнали по време на гаранционния период, е за сметка на изпълнителя. Сочи се, че с включването на доставка на резервни части в обществената поръчка с предмет строителство, без да е необходима за изпълнение на самото строителство, е стеснен кръгът на лицата, които могат да участват, като по този начин е нарушена конкуренцията. Прието е, че нарушението попада в 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 Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление (Наредбата), за което е предвидена финансова корекция в размер на 5 на сто от поисканите за възстановяване разходи по засегнатия договор за обществена поръчка.

Финансовата корекция в размер на 5% има влияние върху размера на верифицираните разходи от безвъзмездна финансова помощ от Управляващия орган на ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ и е в размер на 660 505.70 лева (337 711.20 евро), а по отношение на верифицираните разходи от безвъзмездна финансова помощ от Управляващия орган на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г. - в размер на 531 918.76 лева (271 965.74 евро), които суми ДП Н. е поканено да възстанови доброволно.

По делото е представена Заповед рег. № РД-08-135/18.03.2026 г. на министъра на транспорта и съобщенията (л.172), с която М. Г. Г. – директор на дирекция „Координация на програми и проекти, е оправомощен да изпълнява функциите на ръководител на Управляващия орган на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027.

От правна страна съдът намира следното:

Съгласно чл. 73, ал. 1 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, или оправомощено от него лице. В случая ръководител на управляващия орган е министърът на транспорта и съобщенията, който със Заповед № РД-08-135/18.03.2026 г. (л.172) е оправомощил М. Г. Г. - директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ да изпълнява функциите на ръководител на УО на Оперативна програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г. Съгласно допълнително представената Заповед № РД-08-136/18.03.2026 г. М. Г. е оправомощен да изпълнява функциите на ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014 - 2020 (л.185). Предвид цитираните заповеди, съдът намира, че актът е издаден от компетентен орган и не страда от пороци, водещи до неговата нищожност.

Решението е издадено в предвидената от закона (чл. 59, ал. 2 АПК) писмена форма. Формално са посочени фактическите и правните основания за определянето на финансова корекция – чл. 70, ал. 1, т. 9 ЗУСЕФСУ. Преди издаване на решението, на бенефициера е дадена възможност да упражни правата си по чл. 73, ал. 2 ЗУСЕФСУ, от която същият се е възползвал. Съдът не констатира наличието на допуснати съществени нарушения на процесуалните правила, които да са ограничили правата на жалбоподателя.

Решението за определяне на финансова корекция е издадено и в съответствие с материалния закон.

Съгласно чл. 21, ал. 17 ЗОП при определяне стойността на договор за строителство не се допуска включването на доставки или услуги, които не са необходими за неговото изпълнение. В съответствие с чл. 3, ал. 1 ЗОП, обект на обществени поръчки е строителството, включително: а) изпълнение или проектиране и изпълнение на строителство, свързано с една от дейностите по приложение № 1; б) изпълнение или проектиране и изпълнение на строеж.

От разпоредбата на чл. 3, ал. 1 от ЗОП следва изводът, че доставката на резервни части не е част от строителството и строителните дейности. Тя не е необходима за изпълнението на СМР, предмет на обществената поръчка. Съобразно предназначението си, резервните части са необходими за поддръжка на вече изградени обекти и съоръжения, но не и за изграждането на нови такива.

Заложеното изискване за доставка на резервни части за изградените съоръжения на обекта, предмет на договора за възлагане, обективизирано в изготвения от възложителя списък по т. 3 от разбивката на цената, представлява нарушение на чл. 21, ал. 17 ЗОП, тъй като с него в стойността на договора за строителство са включени доставки, които не са необходими за неговото изпълнение. Може да се направи извод също така, че закупуването на резервни части, които впоследствие биха били използвани при гаранционното обслужване на изграденото, е в противоречие и с чл. 40, ал. 4 от сключения договор (л.153), съгласно който всички дефекти и неизправности, проявили се през гаранционния срок, се отстраняват от изпълнителя за негова сметка. Закупуването на резервни части дори би облагодетелствало изпълнителя, за сметка на бюджета на ЕС, тъй като с предоставеното финансиране за строителство по същество ще се

изпълнява гаранционна поддръжка и сервиз.

Неоснователно е направеното в жалбата възражение, че доставката на резервни части е нужна за осигуряване на възможност за тестване на изградените системи и съоръжения. Видно от сключения с изпълнителя договор № 6564/30.09.20219 г., чл. 1, т. 2. Етап II - Строителство включва извършване на строително-монтажните работи, предвидени в проекта за реконструкция на стрелковото развитие на гара Зимница, включително рехабилитация на сгради и модернизация на системите за сигнализация и телекомуникации в гара Зимница и рехабилитация на контактната мрежа в гарите Зимница и С., доставка и монтаж на предвидените оборудване и материали, провеждане на функционални изпитания и 72-часови проби в експлоатационни условия на системи за сигнализация и телекомуникации и контактната мрежа.

Включването на доставката на резервни части като част от СМР по договора е в противоречие с нормата на чл. 3, ал. 1 ЗОП, определяща строителството и строителните дейности, възлагани по реда на ЗОП. Обстоятелството, че ДП Н. обосновава необходимостта от резервните части с провеждането на предвидените 72-часови проби, не води до различен извод. Дори да се приеме, че тези проби са част от процеса по изпълнение на строителството и са необходими за установяване на годността на изградените системи и съоръжения, самото им провеждане не обосновава предварителното закупуване на резервни части за сметка на възложителя.

Ако при провеждането на 72-часовите проби се установи, че дадена система или съоръжение не функционира надлежно, отстраняването на установения дефект е въпрос на изпълнението на договора, а не на гаранционната поддръжка, за която биха били предназначени резервните части. Съгласно чл. 40, ал. 2 от договора гаранционните срокове започват да текат от датата на издаване на разрешение за ползване на обекта от ДНСК. Следователно дефектите на оборудването или отделни негови части, установени преди този момент, следва да бъдат отстранени в рамките на изпълнението на договорните задължения на изпълнителя, а не чрез използване на предварително закупени за сметка на възложителя резервни части. Друг е въпросът, че е напълно възможно дефект, проявил се при 72-часовите проби, да е резултат от неправилни действия на изпълнителя при извършването на строителството. В такъв случай отстраняването му следва да бъде за негова сметка и не може да обоснове разход на възложителя за резервни части.

Ето защо необходимостта от провеждане на 72-часови проби сама по себе си не обосновава включването на резервни части в разходите за СМР по договора. Резервните части по предназначението си служат за последваща поддръжка на вече изградени и въведени в експлоатация съоръжения и системи, а не за тяхното първоначално привеждане в състояние, съответстващо на изискванията на договора.

В горния смисъл е Решение № 7594 от 23.06.2021 г. по адм. д. № 3227/2021 г., VII отд. на ВАС, постановено при идентична фактическа обстановка. В цитираното решение на ВАС се сочи, че „както правилно приемат административният орган и съдът, в случая, резервните части са елементи, които не са задължителни по време на самия строителен процес и без тях строителството би се осъществило. Тези части са свързани с поддръжка по време на експлоатация на обекта, като доставката им не е свързана с предмета на строителството“, поради което „доводите на касатора за липса на нарушение на чл. 21, ал. 17 във вр. с чл. 3, ал. 1 ЗОП са неоснователни“.

Според настоящия съдебен състав правилно е посочено в оспореното решение, че заложеното от възложителя изискване за доставка на резервни части от изпълнителя по обществената поръчка, представлява нарушение на чл. 3, ал. 1 и чл. 21, ал. 17 ЗОП. Доставката на резервни части е свързана с гаранционното обслужване, а не с предмета на строителството и изпълнението на самото строителство. Съгласно константната

практика на Върховния административен съд, включването на доставка на оборудване, което не е обективно необходимо за изпълнението на основния предмет на обществена поръчка за строителство, представлява нарушение на чл. 21, ал. 17 ЗОП. Това действие се разглежда като необосновано ограничаване на конкуренцията, тъй като стеснява кръга на потенциалните участници до стопански субекти, които могат да изпълнят и двете разнородни дейности (строителство и доставка), които по своята същност представляват интерес за различни икономически оператори. Подобно нарушение съставлява нередност, тъй като има или би могло да има за последица нанасянето на вреда на бюджета на Европейския съюз, като за наличието на нередност е достатъчна и потенциалната възможност за вреда (решение № 6433 от 27 май 2024 год. постановено по адм. дело № 11092/2023 год. по описа на Върховния административен съд; решение № 9180 от 24 юли 2024 год. постановено по адм. дело № 2702/2024 год. по описа на Върховния административен съд; решение № 7350 от 05 юли 2023 год. постановено по адм. дело № 3359/2023 год. по описа на Върховния административен съд).

Правилно административният орган е квалифицирал нарушението като нередност по т. 11, б. „б“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата. Според т. 11 от Наредбата за нередност се счита използване на условия за изпълнение на поръчката, които ограничават достъп на участници в процедурата. Според т. 11, б. „б“ нередност е налице в случаите, при които са приложени дискриминационни критерии/условия/спецификации, но е налице минимално ниво на конкуренция, т. е. получени са две или повече оферти, които са допуснати и отговарят на критериите за подбор. Доставката на резервни части не е необходима за изпълнението на строително-монтажните работи, предмет на обществената поръчка, и по същността си е насочена към икономически оператори, различни от тези, заинтересовани в осъществяването на СМР. Законосъобразно органът е приел, че с включването на доставка на резервни части в обществената поръчка с предмет „строителство“ е нарушена конкуренцията и е определил размер на финансовата корекция от 5% от стойността на засегнатите разходи, предвид наличието на минимална конкуренция, като са получени общо 4 оферти в процедурата по възлагане на обществена поръчка.

Предвид изложеното, съдът намира жалбата на ДП Н. за неоснователна. Не са налице отменителни основания по смисъла на чл. 146 АПК.

При този изход на спора в полза на ответника следва да се присъдят разноски за юрисконсултско възнаграждение, което съдът определя в размер на евровата равностойност на 130 лв., а именно 66.47 евро на основание чл. 24, изр. второ от Наредбата за заплащане на правната помощ във вр. с чл. 143 ал. 3 АПК.

Водим от горното АССГ, 13 състав

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ жалбата на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, представлявана от инж. Й. В. – генерален директор, срещу решение за определяне на финансова корекция № ФК-4/22.04.2026 г., издадено от Директор на дирекция Координация на програми и проекти и Ръководител на УО на Програма Транспортна свързаност 2021 - 2027.

ОСЪЖДА Национална компания „Железопътна инфраструктура“ да заплати на Министерството на транспорта и съобщенията разноски за юрисконсултско

възнаграждение в размер на 66.47 евро.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от получаването му.

С

ЪДИЯ: