

РЕШЕНИЕ

№ 42196

гр. София, 16.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XVIII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 28.11.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Милена Славейкова

ЧЛЕНОВЕ: Антони Йорданов
Мария Бойкинова

при участието на секретаря Антонина Митева и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разглежда дело номер **9120** по описа за **2025** година докладвано от съдия Антони Йорданов, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 – чл. 228 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), вр. чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Образувано е по касационна жалба на И. Ц. Д. срещу решение № 2485/04.07.2025 г. на Софийски районен съд, 22-ри състав, постановено по нахд.№ 5480/2025г. с което е оставено в сила Наказателно постановление № ЗОП-101#4 от 06.03.2025 г., издадено от председателя на Сметна палата на РБ, с което на основание чл. 247, ал. 1 ЗОП, във вр. с чл. 260 ЗОП на И. Ц. Д. е наложено административно наказание –глоба в размер на 1676, 40 лева.

В касационната жалба се твърди, че обжалваното решение е неправилно и се иска неговата отмяна, както и на процесното наказателно постановление. Според касатора не са обсъдени всички възражения, предявени пред въззивната инстанция, включително, относно допуснати съществени нарушения на процесуалните правила в проведеното административнонаказателно производство.

По приложението на материалния закон се сочи се, че районният съд не е взел предвид, че възложителят е съобразил конкретното изискване по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП с предмета на поръчката, нейната сложност и обществена значимост, което налага необходимостта от осигуряване на предвидимост, относно стабилността на избрания изпълнител. Неправилно въззивната инстанция е преценила, че не са налице основания за приложение на института на чл.28 от ЗАНН.

Претендират се разноси съгласно представен по делото списък.

Ответникът – председател на Сметна палата – редовно призован, чрез процесуалния си представител оспорва касационната жалба и моли да бъде оставено в сила решението на районния съд като правилно и законосъобразно. Претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение и за двете съдебни инстанции.

Представителят на Софийска градска прокуратура изразява становище за неоснователност на касационната жалба.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, XVIII касационен състав, като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК, във вр. чл. 63в ЗАНН, срещу съдебен акт, подлежащ на касационен контрол и от надлежна страна, с правен интерес от обжалването, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество касационната жалба е основателна.

За да постанови обжалваното решение районният съд е приел от фактическа страна, следното:

Със заповед № ОД-02-01-004/29.01.2024 г. на заместник-председателя на Сметната палата на Република България, на одитен екип в състав от петима одитори, било възложено да се извърши одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Комисията за регулиране на съобщенията за периода 01.01.2022 г. – 31.12.2023 г.

В хода на проверката било установено, че на 04.04.2022 г. И. Д., в качеството му на председател на КРС и публичен изпълнител, открил процедура по възлагане на обществена поръчка на стойност 69 999,00 лева без ДДС, която попада в стойностния праг на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП. Предмет на поръчката бил „Проверка за прилагането на системата за разпределението на разходите от пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга и одит на внесените документи, свързани с изчисляването на нетните разходи от извършването на универсалната пощенска услуга (УПУ) през 2022 г., на основание чл. 29а и чл. 29б от ЗПУ”. Обект на обществената поръчка бил услуга по чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗОП. В раздел II: „Изисквания за лично състояние и критерии за подбор“ т. III. 1.1 „Изисквания за личното състояние“ на обявата за събиране а оферти, подписана от жалбоподателя (качеството му на възложител), било поставено следното изискване: Възложителят ще отстрани от участие в процедурата за възлагане на обществена поръчка участника, в случай, че за него са налице някои от основанията, възникнали преди или по време на процедурата, посочени в чл. 54, ал. 1, чл. 55, ал. 1, т. 1, чл. 107 от ЗОП, както и в следните три хипотези: когато предложената от участника цена за изпълнение на поръчката надвишава обявената прогнозна стойност от Възложителя; наличие на обстоятелство по чл. 3, т. 8 от Закона за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, контролираните от тях лица и техните действителни собственици. Забраната не е приложима за изключенията, регламентирани в чл. 4 от същия закон; обстоятелства от чл. 69 от ЗПКОНПИ.

Органите на Сметната палата на Република България приели, че поставеното изискване е довело до нарушаване на принципите на свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация предвид несъмнено разубеждаващото му въздействие и възпрепятстване от участие на тези потенциални участници, които отговарят на другите поставени от възложителя изисквания и могат да изпълнят предмета на обществената поръчка, но за които са налице обстоятелствата по чл. 55, ал.1, т.1 от ЗОП.

Предвид гореизложеното, органите на Сметната палата, приели, че жалбоподателят е извършил нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП, като на 07.10.2024 г. е издаден Акт за установяване на административно нарушение № ЗОП-102/07.10.2024 г.

В срока по чл. 44, ал. 1 от ЗАНН нарушителят е представил подробни писмени възражения срещу АУАН, с които е поискано да бъде прекратено производството и да не се издава наказателно постановление. Административнонаказващият орган е преценил, че възраженията, направени от И. Д., са неоснователни, поради което на 06.03.2025 г. е издадено процесното Наказателно постановление № ЗОП-101#4/06.03.2025 г. от Д. Б. Г., председател на Сметната палата на Република България.

От правна страна СРС е приел, че съставеният АУАН и оспореното НП са издадени в предвидената от закона писмена форма, при спазване на установения ред и съобразяване със специалните давностни срокове, предвидени в нормата на чл. 260, ал. 1 ЗОП. Приел е, че НП съдържа всички задължителни законови реквизити.

Във връзка с приложението на материалния закон, съдът тълкувайки разпоредбата на чл. 192, ал. 1 ЗОП е стигнал до извод, че при така откритата процедура по възлагане на обществената поръчка, възложителят може да отстрани участник единствено на основание чл. 54, ал. 1 ЗОП, но не и на някое от основанията, посочени в чл. 55 ЗОП. Направил е извод, че използваното от възложителя основание по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП е неприложимо към процесния случай по събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 ЗОП, тъй като в разпоредбата на чл. 195 ЗОП е предвидено за неуредените в Глава 26 от ЗОП въпроси да се прилагат разпоредбите на части Първа и Втора от същия закон, тоест налице е частична субсидиарна приложимост.

В заключение е приел, че възложителят на обществената поръчка неправомерно е въвел ограничително допълнително изискване, произтичащо от чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП, с което е ограничил участието на потенциалните участници в процедурата, които отговарят на законовите изисквания, и биха могли да изпълнят предмета на поръчката, с което поведение е нарушил принципите на свободна и лоялна конкуренция и е осуетил интересите и възможностите за участие на бъдещи правни субекти, които отговарят на нормативните изисквания на чл. 54, ал. 1 ЗОП, но не отговарят на критериите за лично състояние по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП. С горните аргументи районният съд е обосновал извода си, че нарушението е доказано от обективна страна. От субективна страна е приел, че нарушението е извършено при форма на вината небрежност, тъй като в качеството си на възложител по смисъла на ЗОП, И. Д. е бил длъжен и е могъл да предвиди, че с включването на посоченото изискване по чл. 55 от ЗОП необосновано се ограничава участието на стопански субекти в обществената поръчка и конкуренцията, но не го е сторил.

Въззивната инстанция е преценила, че не са налице основанията за приложение на разпоредбата на чл. 28 ЗАНН, тъй като нарушението, което е установено, е от типичните за вида си, а обществената му опасност не е незначителна, с оглед ограничаването на икономически субекти да вземат участие в обявената обществена поръчка.

Така обжалваното решение е валидно и допустимо, но неправилно, като постановено при неправилно приложение на материалния закон – касационно основание по чл. 348, ал. 1, т. 1 НПК, вр. чл. 63в ЗАНН.

Настоящият съдебен състав споделя изводите на районния съд, че НП е издадено от компетентен орган и на основание чл. 221, ал. 2, изр. 2 АПК препраща към мотивите на решението в тази част. Спорът е правен и се свежда до приложението на общата разпоредба на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП в процедура по възлагане, чрез събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 ЗОП. Съгласно чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП възложителят може да отстрани от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка кандидат или участник, който е обявен в несъстоятелност или е в производство по несъстоятелност, или в процедура по ликвидация, или е сключил извънсъдебно споразумение с кредиторите си по смисъла на чл. 740 от Търговския закон, или е преустановил

дейността си, а в случай, че кандидатът или участникът е чуждестранно лице - се намира в подобно положение, произтичащо от сходна процедура, съгласно законодателството на държавата, в която е установен.

Разпоредбата на чл. 55 ЗОП има диспозитивен характер, тя е в интерес на възложителите, тоест в тяхната оперативна самостоятелност е в зависимост от предмета и обема на поръчката да изберат да поставят към кандидатите част от визираните в разпоредбата изисквания, като това не бива да става с цената на нарушаване на принципите на конкуренцията и чрез въвеждане на дискриминационни условия. За разлика от нея разпоредбата на чл. 54, ал. 1 ЗОП е императивна и поради тази причина е посочена в чл. 192, ал. 1 ЗОП като задължително условие за отстраняване на участник от процедурата. Следва да се отбележи, че с разпоредбата на чл. 192, ал. 1 ЗОП наред с със задължителното изискване по чл. 54 ЗОП, поставя и друго изискване, а именно: когато участникът не отговаря на поставените от възложителя критерии за подбор, ако има такива, тоест ограничението по чл. 54, ал. 1 ЗОП не е единственото законово основание за отстраняване на участник в процесната процедура по ЗОП. В конкретния случай изискването участникът да не е обявен в несъстоятелност или в производство по несъстоятелност, или в процедура по ликвидация и т.н е изцяло съобразено от възложителя с предмета на поръчката и нейната обществено значение, а именно: „Проверка за прилагането на системата за разпределението на разходите от пощенския оператор със задължение за извършване на универсална пощенска услуга и одит на внесените документи, свързани с изчисляването на нетните разходи от извършването на универсална пощенска услуга през 2022“.

Както наказващия орган, така и СРС изцяло са игнорирали спецификата и обществената значимост на процедурата по извършване на одит на „Български пощи“ ЕАД и необходимостта от завишени гаранции за качествено изпълнение на възложената работа на квалифициран одитор. Пренебрегнат е и факта, че резултатите от проведената процедура, а именно извършения одит се предоставят на Министъра на транспорта и съобщенията за включване в Закона за държавния бюджет за съответната година. С оглед, на което изначално се предопределя, че кандидатите - участниците в процесната обществена поръчка не могат да бъдат обявени в несъстоятелност или да са в производство за обявяване в несъстоятелност или да се намират в ликвидация, което обстоятелство изцяло е съобразено от възложителя.

Настоящият съдебен състав намира за погрешно тълкуването на районния съд, че при възлагането на обществената поръчка, чрез събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 ЗОП, възложителят може да отстрани участник единствено на основание чл. 54, ал. 1 ЗОП, но не и на някое от основанията, посочени в чл. 55 ЗОП. Систематично разпоредбите на чл. 54 и чл. 55 ЗОП се намират в глава седма „Изисквания към кандидатите и участниците“, раздел I „Лично състояние на кандидатите и участниците“, които разпоредби са общи и като такива се отнасят за всички процедури по ЗОП, противно на тълкуването на районния съд. Този извод не се опровергава и от обстоятелството, че в разпоредбата на чл. 195 ЗОП е предвидено, че за неуредените случаи се прилагат глава първа и втора от ЗОП. Това е така, тъй като това препращане е в смисъл, че и при възлагането, чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица, която процедура по принцип е по-малко конкурентна, следва да се спазват принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, на свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност, заложили в чл. 2 ЗОП, както и че отговорността на възложителите е същата, както и при другите видове процедури. При обобщен анализ на горните правни норми следва извода, че и при този вид процедура като процесната на общо основание се прилага разпоредбата на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП.

По изложените съображения настоящият касационен състав, прави извод, че СРС не е изяснил

точния смисъл на разпоредбата на чл. 195 ЗОП и е стигнал до неправилен извод.

Не могат да бъдат споделени аргументите на въззивния съд и на наказващия орган, че посочено в обществената поръчка основание за отстраняване на участник за когото са налице основанията на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП, е довело до необосновано ограничаване на стопанските субекти в поръчката и от там на заложените в чл. 2, ал. 1 ЗОП принципи за публичност, прозрачност, пропорционалност, свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Така поставеното изискване към участниците не само, че не е ограничително за стопанските субекти в конкретния случай, но и е било наложително като условие за изпълнение на поръчката, с оглед специфичният ѝ предмет и високата обществена значимост.

Ето защо в случая, поставените от възложителя допълнителни критерии за подбор по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП не обосновават нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП, както неправилно са приели наказващият орган и районният съд.

В заключение настоящият съдебен състав намира, че възложителят – председателят на Комисията за регулиране на съобщенията не е поставил изискване към участниците на обявената обществена поръчка, което да ограничава конкуренцията чрез включване на ограничително условие, което да дава необосновано предимство или необосновано да ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки и които да не са съобразени с предмета и обема на обществената поръчка.

По изложените съображения, постановеното решение на СРС, с което е потвърдено обжалваното пред него наказателно постановление, следва да бъде отменено и вместо него да бъде постановено друго, с което да бъде отменено наказателното постановление като незаконосъобразно.

При този изход на делото, разноски се дължат на касатора, които са своевременно заявени и са в размер на 1 111,06 лева за касационната инстанция и в същия размер 1111,06 лева за процесуално представителство пред СРС. За сторените разноски са представени договори за правна помощ и банкови документи за заплащането им.

Воден от горното и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Административен съд София - град, XVIII касационен състав,

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ решение № 2485/04.07.2025 г. на Софийски районен съд, 22-ри състав, постановено по нахд.№ 5480/2025г и ВМЕСТО НЕГО ПОСТАНОВЯВА:

ОТМЕНЯ Наказателно постановление № ЗОП-101#4 от 06.03.2025 г., издадено от председателя на Сметна палата на РБ, с което на основание чл. 247, ал. 1 ЗОП, във вр. с чл. 260 ЗОП на И. Ц. Д. е наложено административно наказание –глоба в размер на 1676, 40 лева.

ОСЪЖДА Сметна палата да заплати на И. Ц. Д. ЕГН [ЕГН] сумата от 2 222,12 лв./две хиляди двеста двадесет и два лева и дванадесет стотинки/, представляващ разноски за адвокатско възнаграждение пред АССГ и пред СРС.

Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ

