

РЕШЕНИЕ

№ 1209

гр. София, 12.01.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 2 състав, в
публично заседание на 23.10.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Евгения Иванова

при участието на секретаря Ива Лещарова, като разглежда дело номер **5996** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството по делото е образувано по оспорване на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието чрез гл.директор И. Й. срещу Решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 ,с което е определена финансова корекция в размер на 5% по договор за възлагане на обществена поръчка № 11371 /13.11.2020г с изпълнител „Сиела Норма „АД а именно: 736.15. на основание т. 11,6. „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 и чл. 21 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

В жалбата се излагат подробни съображения за незаконосъобразност на оспореното решение за налагане на финансова корекция. Твърди се, че не е извършено нарушение по чл.70 ал.5 , ал.7 от ЗОП, тъй като в съответствие с всички относими нормативни изисквания в областта на обществените поръчки, утвърдената от възложителя методика съдържа детайлни, логични и структурирани правила и указания за оценка на офертите, които не са били оспорвани от потенциалните изпълнители и са позволили високи нива на конкуренция . Счита ,че недопустимо не са съобразени възраженията им срещу предварителния одитен доклад на ИА ОСЕС , доколкото в мотивите на оспореното решение РПО реферира към мотивите на Окончателния одитен доклад № 30 на ИА ОСЕС без да излага собствени мотиви, поради което молбата на жалбоподателя е да се съобразят тези възражения . Конкретизира се ,че в методиката е въведен ясен механизъм за оценяване, точно и безусловно са формулирани минималните изисквания

/определени с техническите спецификации/ и надграждащите елементи ,която противно на твърденията на ответника не предоставя неограничена свобода на избор и гарантира реална конкуренция ,което се потвърждавало от постигнатите нива на конкуренция- и по трите обособени позиции са получени 5 оферти от малки и средни предприятия.

Констатациите в одитния доклад, възприети от Ръководителя на Програмния оператор в оспореното решение за налагане на финансова корекция, се преценяват като направени в резултат на неправилен, субективен, прекомерно формалистичен и необоснован начин,с което съществено е нарушен принципа на пропорционалност ,който задължително следва да се съблюдава от всички административни органи , чието волеизявление за констатирани нередности е свързано с неблагоприятни последици за възложителите на ОП. Цитира се практика на ВАС и на СЕС в която е разгледно недопустимото незачитане на принципа на пропорционалност. Този принцип налага при преценка за законосъобразност на дадено изискване , същото винаги да се съотнася към спецификите на предмета на конкретната обществена поръчка,при възлагането на която е поставено това изискване.

Иска се да бъде отменено оспореното Решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 ,с което е определена финансова корекция в размер на 5% по договор за възлагане на обществена поръчка № 11371 /13.11.2020г с изпълнител „Сиела Норма „АД ,както и присъждане на разноски.

В съдебно заседание жалбоподателя Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ при Министерство на правосъдието чрез служител с юридическо образование В. В. ,поддържа жалбата и моли за съобразяване на всичко изложено в нея. Претендира разноски-държавна такса и юрисконсулско възнаграждение, съгласно списък по чл.80 от ГПК.

Ответника - Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 , се представлява от юриск.М. , която в подробни писмени бележки оспорва жалбата на ГДИН срещу Решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 и излага подробни доводи за наличие на основание за издаване на оспореното решение. Претендира юрисконсулско възнаграждение.

СГП не изпраща представител и не изразява становище по същество на спора.

Съдът, като обсъди изложените в жалбата доводи и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

Не се спори от страните ,че жалбоподателя ГДИН е бенефициент по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ рег. № 93-00-25/29.01.2020 г. за изпълнение на проект „Засилване прилагането на алтернативните мерки на лишаването от свобода“, финансиран по Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021" / стр.71 и сл.от делото/. Общата стойност на проекта е 1100000евро ,като финансирането е 100% по НФМ и не се изисква съфинансиране от страна на бенефициента.

В изпълнение на този договор и на основание чл.112 ал.1 от ЗОП и при условията на чл.18 ал.1 т.1 от ЗОП във вр. с чл.8.15 от Регламента относно изпълнение на НФМ е сключен договор № 11371 /13.11.2020г за възлагане на обществена поръчка между ГДИН - възложител и „Сиела Норма „АД - изпълнител с предмет : „Обезпечаване на дейностите по информация и публичност по проекти за нуждите на ГД „Изпълнение на наказанията“ по Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г. в три обособени позиции“ ,в частта по Обособена позиция № 3 „Организиране на конференции и осигуряване на публичност по проект „Засилване прилагането на алтернативните мерки на лишаването от свобода“ на стойност 12 269, 20 лв. без вкл. ДДС.

Съгласно документацията, раздел II- Техническа спецификация - Дейностите, предмет на

изпълнението обществената поръчка и по трите обособени позиции, са:

1.1. Организиране на събития (Начална и Закриваща конференции) по съответния проект по програма „Правосъдие“, в [населено място], които следва да включват изпълнението на следните дейности: Осигуряване на зала, както и оборудване за провеждането на всяко събитие; Осигуряване на кафе-пауза за участниците във всяко събитие; Осигуряване на кетъринг за участниците във всяко събитие; Регистрация и организационна подкрепа при провеждане на всяко събитие.

1.2. Дизайн, изработка и доставка на информационни материали по съответния проект по програма „Правосъдие“, които следва да включват изпълнението на следните дейности: Осигуряване на информационни материали /банери и информационни табели/; Осигуряване на конферентни материали /флаш памет, чанта за конференции, химикал/ за всеки участник в събитията.

Поставени са конкретни изисквания към изпълнението за процесната Обособена позиция №3: „Организиране на конференции и осигуряване на публичност по проект „Засилване прилагането на алтернативните мерки на лишаването от свобода“, подробно посочени в Техническите спецификации / стр.244 и сл.от делото / .

Критерият за възлагане на обществената поръчка е „икономически най изгодна оферта“, съгласно чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП за обособени позиции 1, 2, 3.

Съгласно Методиката за определяне на комплексната оценка на офертите, обществена поръчка се възлага въз основа на икономически най- изгодната оферта. Тя се определя базирано на критерий за възлагане: „оптимално съотношение качество/цена“, което се оценява въз основа на цената, както и на показатели, включващи качествени аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка.

Комплексната оценка/КО/ на офертите на участниците в процедурата се изчислява базирано на два показателя: П1 „Предложение за провеждане на събития“- 60 точки и П2- „Ценово предложение“ - 40 т. Формулата по която се изчислява комплексната оценка за всеки участник е $КО = П1 + П2$.

Показател П1 включва подпоказатели: 2.1 - „Организационна схема и взаимоотношения между страните по време на изпълнението на поръчката“ и 2.2 „Предложение за изпълнение на възлаганите задачи в рамките на поръчката“.

Всеки от подпоказателите /на показател П 1/ се състои от задължителни компоненти 2.1.А и 2. 2.А при кумулативното наличие на които офертите се допускат до оценка и получават минимума от 30 точки, и от надграждащи компоненти 2.1. Б и 2. 2.Б, при наличието на които се присъждат допълнителни 10, съответно 20 точки / 2.1.А + 2. 2.А = 30 т. ; 2.1.Б. - 10 т.; 2. 2.Б. – 20 т./

В резултат на осъществен последващ контрол от ИА „Одит на средствата от ЕС“ е издаден предварителен доклад ,за който жалбоподателя –бенефициент е уведомен с писмо № 03-00-234 /06.02.2025г /стр.101 и сл.от делото/ .

В представения с цитираното писмо предварителен одитен доклад се съдържат следните констатации във връзка с извършена проверка на открита процедура с предмет: „Обезпечаване на дейностите по информация и публичност по проекти за нуждите на ГД „Изпълнение на наказанията“ по Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г. по Обособена позиция № 3 „Организиране на конференции и осигуряване на публичност по проект „Засилване прилагането на алтернативните мерки на лишаването от свобода“ и сключен договор № 11371 от 13.11.2020 г. на стойност 12 269, 20 лв. без вкл. ДДС е изпълнител „Сиела Норма“ АД;

- Незаконосъобразна методика за оценка на офертите –чл.70 ал.5 и ал.7 от ЗОП

Съгласно чл. 70 ал. 7 от ЗОП в документацията възложителят посочва методиката за комплексна оценка и начина за определяне на оценката по всеки показател. Начинът трябва да дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации, да дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите и да осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател.

Съгласно чл. 70, ал. 5 от ЗОП, показателите за оценка не трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция. Критерият за възлагане в процедурата е „оптимално съотношение качество/цена“, като комплексната оценка се определя на база следните показатели: П1 — „Предложение за провеждане на събития“ с максимален брой точки - 60 точки и П2 - „Ценово предложение“ с максимален брой точки - 40 точки.

По техническия показател възложителят е предвидил два подпоказателя, а именно 2.1 „Организационна схема и взаимоотношения между страните по време на изпълнението на поръчката“ и 2.2 „Предложение за изпълнение на възлаганите задачи в рамките на поръчката“.

Всеки от подпоказателите се състои от задължителни компоненти (2.1 .А и 2.2.А), при наличието на които офертите се допускат до оценка и получават минимума от 30 точки, и надграждащи компоненти 2.1 .Б и 2.2.Б, при наличието на които се присъждат допълнителни 10 съответно 20 точки.

При прегледа на минимално изискуемото съдържание по задължителния компонент 2.2. А е установено, че възложителят е изискал участниците да представят всяка „една от дейностите и задачите, посочени в Техническата спецификация“, като „за всяка от тях участниците е необходимо да включат в своите оферти предложение за тяхното изпълнение, т.е. какви действия предлага да предприеме участникът за реализация им, отчитайки определения чрез Техническата спецификация обхват“.

В техническата спецификация възложителят е определил конкретните дейности, които следва да се реализират, като същите са обособени в под-дейности и изисквания, на които дейностите следва да отговарят. Никъде в спецификацията възложителят не е определил кои са конкретните задачи за изпълнение, съответно дали поддейностите и изискванията към тях за двете основни дейности 1.1. Организиране на събития (Начална и Закриваща конференции) по съответния проект по програма „Правосъдие“, в [населено място] и 1.2. Дизайн, изработка и доставка на информационни материали по съответния проект по програма „Правосъдие“ са задачите, които участниците следва да опишат в своите предложения, за да отговарят на минималните изисквания и да бъдат допуснати до оценка и класиране. Следователно в тази си част методиката за оценка не съдържа информация при какви обективни критерии и технически характеристики на предложенията, последните ще бъдат допуснати до оценка и ще получат минимума от точки.

По надграждащите обстоятелства 2.1 .Б и 2.2.Б е предвидено всяко от тях да включва три подкритерия, по които се присъждат допълнителни точки.

1. За Компонент 2.1 .Б „Организация на персонала във връзка с взаимоотношенията между страните по време на изпълнение на поръчката“ - По показател 2.1.Б.1 е предвидено предложението да съдържа организация на работата на екипа от експерти на участника с експертите на възложителя.

В документацията по поръчката не са посочени лицата, с които както участника, така предложените от него експерти следва да си комуникират. Следователно участниците не разполагат с информация за кръга от лица, за които следва да се предложи организация за осъществяване на комуникацията. В тази връзка липсват обективни критерии или обстоятелства,

въз основата на които да се определи по какъв начин заинтересованите икономически оператори следва да подготвят офертите си, за да покрият цитираното надграждащо обстоятелство.

Това предполага изцяло субективната преценка за наличието или липсата на този качествен елемент в офертите на лицата.

- По показател 2.1.Б.2 участниците следва да посочат каква организация ще бъде създадена и впоследствие прилагана между управителя/ите на участника и Ръководителя на екипа ,във връзка с гарантиране постигането на поставените цели на настоящата поръчка, а именно спазване на предложения от договорения срок и бюджет“. В методиката за оценка не са посочени критерии или указания, въз основа на които ще се оценява гарантирането или не на поставените цели. Следователно ,според РПО присъждането на точките зависи от субективната преценка на членовете на комисията. От друга страна всяко предложение, което отговаря на минималните изисквания би следвало да гарантира срочното изпълнение, да е в съответствие е предложената цена и допустимия бюджет по поръчката. В тази връзка предложението, което не гарантира срочно изпълнение или изпълнение в рамките на договорената цена за изпълнение подлежи на отстраняване, а не доказва по-високо качество за изпълнение

2. За компонент 2.2.Б.- Предложение за изпълнение на възлаганите задачи в рамките на поръчката, гарантиращо осигуряване на качество при изпълнение на договора.

- за подпоказател 2.2.Б.1. „Мерки, свързани с контрола за недопускане възлагани неочаквани и непланирани спешни задачи на служителите, произтичащи от външни изисквания“, участниците трябва да предложат мерки за контрол в две направления:

- 1) . Спазване на срока за възлагани задачи на служителите, произтичащи от външни изисквания;
- 2) . Извършване на качествен преглед и анализ на наличната информация за планираните дейности, във връзка с възлагане задачи на служителите, произтичащи от външни изисквания, което е предпоставка избягване на забавяне при изпълнение на изработката им“.

В методиката за оценка и в документацията по поръчката възложителят не е дефинирал същността на понятието „външни изисквания“ или критерии и указания, въз основа на които участниците да определят при какви обективни предпоставки, предложенията им могат да отговарят на поставеното от възложителя надграждащо обстоятелство. Подобен термин не се съдържал и в Речника на българския език на Института за български език към Българската академия на науките, към който възложителят препраща в методиката за оценка.

Следователно обхвата на поставеното надграждащо обстоятелство е неясен, като заинтересованите лица не разполагат с информация при какви обективни характеристики на офертите им, същите ще покрият изискуемия от възложителя надграждащ елемент, който ще доведе до присъждане на повече точки

- за подкритерия 2.2.Б.2. „Мерки, свързани с контрола върху ненавременна изработка и доставка на информационните и конферентните материали“ участниците трябва да предложат следните мерки за контрол по отношение реализацията на изработка и доставка на информационните и конферентните материали, пряко отнасящи се до спазване на предварително определения срок:

- 1) Мерки за контрол, свързани с ритмичност и достатъчност при доставянето от изпълнителя на необходимите материали;
- 2) Мерки за контрол, свързани с осигуряване на материали, чиито качества и характеристики съответстват на договорните изисквания, вкл. тези, произтичащи от съдържанието на одобрените от възложителя образци;
- 3) Мерки за извършване на корекции и отстраняване на материали, които не отговарят на изискванията.

В техническата спецификация възложителят е определил конкретния брой и обем на дейностите,

които ще се извършват, като същите са свързани с осигуряването на материали за Начална и Закриваща конференции.

В тази връзка доставката на материалите не е свързана с конкретна „ритмичност“, поради което поставеното изискване за „ритмичност“ от една страна е неясно, а от друга не предоставя информация за конкретните условия, въз основата на които ще се прецени дали е налице този качествен параметър.

В допълнение възложителят не е посочил конкретни изисквания към качествените характеристики на мерките за контрол. Тези мерки могат да се определят в зависимост от преценката на всеки потенциален участник. Не е налице обективен измерител за преценката, в кои случаи мерките ще доведат до навременна и отговаряща на изискванията доставка на материалите. В тази връзка оценката зависи от субективната преценка на членовете на комисията и по този начин се ограничава участието на заинтересованите икономически оператори.

- за подпоказател 2.2.Б.3. „Мерки, отнасящи се до отлагане във времето на важни за изпълнението на договора решения или смяна на приоритетите поради външни условия“ (напр. променени срокове, извънредни ситуации и др.) участниците трябва „да предложат следните две мерки, касаещи контрола върху отлагане във времето на важни за изпълнението на договора решения или смяна на приоритетите поради външни условия (напр. променени срокове, извънредни ситуации и др.):

1). мерки за навременно вземане на важни за изпълнението на договора решения или недопускане смяна на приоритетите поради външни условия (напр. променени срокове, извънредни ситуации и др.);

2). мерки в случай на невзети на време важни за изпълнението на договора решения или смяна на приоритетите поради външни условия (напр. променени срокове, извънредни ситуации и др.)“.

По този подпоказател е използван качествен критерий за „важни за изпълнението на договора решения или приоритети“, за който в документацията по поръката не са посочени конкретни указания или критерии.

Следователно икономическите оператори не разполагат с информация по какъв начин да подготвят офертите си, за да отговорят на поставеното от възложителя указание за присъждане на повече точки.

Възложителят в методиката е посочил, че за да бъдат присъдени повече точки по показателя 2.2.Б офертите трябва да отговарят на следните условия:

- да е налично предложение за конкретни действия, свързани с реализация на изведените по-горе мерки, вкл. съставлящите ги фактори;

- предложението да е насочено към настоящата обществена поръчка, т.е. да отчита предварително обявените условия за изпълнение на поръката, произтичащи от Техн.спецификации. Цитираните условия не дават допълнителна информация за обективните характеристиките, които предложенията следва да притежават, за да покрият критериите за присъждане на повече точки.

Предвид изложеното методиката за оценка не дава възможност да се оцени предложеното във всяка оферта ниво на изпълнение и да бъдат сравнени и оценени техническите предложения на участниците. Присъждането на оценките не е обвързано с настъпването на обективни обстоятелства и/или предварително зададени обективни критерии и оценката зависи от субективната преценка на членовете на комисията. Следователно показателят за оценка „П1 - Предложение за провеждане на събития“ не осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по III, дава неограничена свобода на избор, не гарантира реална конкуренция и има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници в процедурата. Разубеждаващият ефект на методиката е свързан и с

факта, че подготовката на офертите изисква разходване на времеви, финансови и технически ресурси, без да е налице сигурност, че участникът ще получи определен брой точки за направените технически предложения.

Нарушението е квалифицирано по чл. 70, ал. 5 и ал. 7 от ЗОП и представлява нередност по т. 11,6. „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 които е предвидена финансова корекция в размер на 5 на сто от разходите по засегнатия договор.

Срещу тези констатации на одитния орган е депозирано възражение от бенефициента от 07.02.2025г / стр.104 и сл. от делото / .

Възражението не е прието за основателно и с писмо №03-00-234/17/10.03.2025г ,бенефициента ГДИН е получил окончателния одитен доклад.

Срещу предложението за налагане на ФК ,също е изпратено възражение от жалбоподателя , съдържащо идентични аргументи за неправилност и необоснованост на констатациите и изводите на одитния орган към предварителния доклад.

Отврътника е приел, че са налице всички елементи от фактическия състав на определението за нередност по смисъла на чл.12.2 от Регламент за изпълнението на НФМ 2014-2021г., а именно : Нарушение на правната рамка на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 или разпоредбите на националното законодателство на държавата бенефициент- нарушен е чл. 70 ал.5 и ал.7 от ЗОП, което засяга който и да е етап от изпълнението на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 в държавата бенефициент, по-конкретно, но не само, изпълнението и/ или бюджета на програма, проект или други дейности, финансирани от Норвежкия финансов Механизъм 2014-2021 г. Сумата, с която е оцетен бюджетът на Програма „Правосъдие“ в резултат на незаконосъобразно действие на възложителя, а именно утвърждаване на незаконосъобразна методика за оценка на офертите, съставляващо елемент от фактическия състав на нередността, което е създавало възможност за настъпване на потенциална вреда в бюджета на програмата. Налице е и причинно – следствена връзка между деянието и вредата: Утвърдената от възложителя методика за оценка на офертите дава неограничена свобода на избор, не гарантира реална конкуренция и има разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници в процедурата. Разубеждаващият ефект на методиката е свързан с факта, че подготовката на офертите изисква времеви, финансови и технически ресурси, без да е налице сигурност, че участникът ще получи определен брой точки да направеното техническо предложение. С утвърдената методика се дава неограничена свобода на избор и не се гарантира реална конкуренция, поради което е налице нарушение на чл. 70 ал.5 и ал.7 от ЗОП.

В резултат от установените нередности от ИА ОСЕС ,с оспореното пред настоящата инстанция решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021г на възложителя по обществена поръчка с предмет: „Организиране на конференции и осигуряване на публичност по проект „Засилване прилагането на алтернативните мерки на лишаването от свобода“, е наложена финансова корекция в размер на 5% (пет на сто) върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договора за възлагане на обществена поръчка № 11371 от 13.11.2020 г. с изпълнител „Сиела Норма“ АД, а именно: 736.15. на основание т. 11,6. „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 и чл. 21 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

От правна страна:

Правната рамка за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Програма "Правосъдие" на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г. е Споразумение между Кралство Н. и Европейския съюз относно Норвежкия финансов механизъм 2014 - 2021, Регламент за изпълнение на Норвежкия финансов механизъм 2014 - 2021, изготвен от Кралство Н. в съответствие с чл. 10.5 от Споразумението, Програмно споразумение сключено за изпълнение на програма „Правосъдие“ във връзка с Програмно споразумение между Министерство на външните работи на Кралство Н. и Националното координационно звено за финансирането на програма „Правосъдие“, подписано на 23 май 2018 г. Правната рамка на Норвежкия финансов механизъм е определена в чл. 2 от Меморандума за разбирателство относно изпълнението на НФМ 2014-2021г., ратифициран със закон на НС на РБ, обн. Дв.бр.8/2017г.

С изменението на параграф 1 от Наредбата / Дв.бр.59 от 12.07.2024г./ е въведена правна възможност за прилагането на този подзаконов нормативен акт по отношение на средствата, предоставяни по Норвежкия финансов механизъм, който е със следното актуално съдържание: „Наредбата се прилага и по отношение на“ : „т.3 Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм, доколкото друго не е предвидено в регламентите за изпълнение на Финансовия механизъм на ЕИП и Норвежкия финансов механизъм. За случаите на нередности, съставляващи нарушения на правилата за определяне на изпълнител по реда на Постановление № 118 на Министерския съвет от 2014 г. за условията и реда за определяне на изпълнител от страна на бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ от Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство, Норвежкия финансов механизъм, фонд „Убежище, миграция и интеграция“ и фонд „Вътрешна сигурност“ .

Съгласно чл.1.2 от договор за безвъзмездна финансова помощ рег.№ BGJUSTICE-1.001-0003 програмният оператор предоставя безвъзмездна финансова помощ на бенефициента за изпълнение на дейностите по проекта, а съгл. чл.13, в случаите на установени нередности изготвя обосновани предложения за налагане на финансови корекции и налага такива след като даде възможност на бенефициента по проекта да предостави становище във връзка с предложената корекция.

Със Заповед № ЛС-04-128/04.03.2025г. на министъра на правосъдието изрично се възлага на В. Д. да изпълнява правомощията на ръководител на програмния оператор на програма „Правосъдие“, а съгласно чл. 5.6, б. „х“ от Регламента за изпълнение на Норвежкия финансов механизъм 2014 – 2021, програмният оператор има правомощие да извършва финансови корекции, следователно това действие се включва в делегираните правомощия. Решението за налагане на финансова корекция е издадено от компетентен орган- Ръководител на Програмния оператор на програма „Правосъдие“, като с цитираната заповед са делегирани функции, които изрично, ясно и точно са нормативно установени в чл. 5.6 от Регламента за изпълнение на НФМ 2014-2021, между които е и извършването на финансови корекции.

Спазени са изискванията за форма на административния акт - чл. 59, ал. 2 АПК. Административният орган е изложил точно установените факти и обстоятелства и е обосновал направените от него изводи, позволяващи еднозначно да се изведе волята му за издаване на акт с посоченото съдържание.

Не се констатира съществени нарушения на административно производствените правила. Спазено е изискването на чл. 35 АПК, според което индивидуалният административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възразенията на заинтересованите граждани и организации, ако такива са дадени, съответно направени. Бенефициерът е уведомен за вида на констатираното нарушение и неговата

правна квалификация като нередност. Предоставена му е възможност да се запознае с констатациите в одитния доклад и в случай на несъгласие с тях да изложи възражения си в 14-дневен срок, считано от получаване на писмото. Същият е представил своите доводи, които са обсъдени при издаване и формиране на волята на органа, обективизирана в процесното решение.

В тази връзка следва да се отбележи, че възражението на жалбоподателя, че в оспореното решение за налагане на ФК, програмния орган не е изложил самостоятелни мотиви, а се е позовал на констатациите и изводите на ИА ОСЕС при извършената последваща проверка за спазване на европейското и национално законодателство при разходването на средства предоставени от ЕС е изцяло в съответствие със Закона.

По принцип няма пречка мотивите към акта да бъдат изложени и отделно от самия акт, в друг документ по преписката. Този документ обаче, следва да е приобщен към акта, като бъде упоменат в него, каквото препращане в случая е налице.

Съдът счита, че за посочените от Ръководителя на ПО нарушения не са налице факти и обстоятелства, потвърждаващи извършване на нарушение на конкретна разпоредба на законодателството по обществени поръчки /чл.70 ал.5 и ал.7 от ЗОП/ и не са предоставени доказателства в тази връзка. Изложени са разсъждения, представен е субективен прочит на определени разпоредби и са направени необосновани и неоснователни твърдения за извършено нарушение на нормативната уредба в областта на възлагането на обществената поръчка.

При възлагане на обществената поръчка е осигурена в достатъчна степен яснота на правилата за оценка, която да гарантира спазването на всички нормативни изисквания в тази връзка. Следва да се има предвид, че оспорената "открита" по вид процедура е стартирала с Решение № Л-2380/05.06.2020г. на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“. Издаденият административен акт е влязъл в сила и е придобил стабилитет.

Предвид датата на откриване на възлагателните действия, приложимата редакция на ЗОП е доп. ДВ. бр. 23 от 14.03.2020 г.

С посоченото решение е одобрена методика за оценка, съобразена със законовите изисквания, избран е критерий за възлагане икономически най-изгодна оферта при оптимално съотношение качество-цена. Комплексната оценка е сбор от получените оценки по ценовия показател с теглови коефициент 40 в комплексната оценка и техническия показател с теглови коефициент 60.

Критерият за възлагане на коментираната обществена поръчка е определен съгласно чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП - оптимално съотношение качество/цена. В съответствие със законовите изисквания по чл. 70, ал. 2 от ЗОП оптималното съотношение качество/цена, се основава на комплексна оценка, която се определя като сума от оценките на предложенията на участниците по двата предвидени показателя - Техническо предложение за изпълнение на поръчката (П1) и Ценово предложение (П2). Избраният критерий за възлагане е посочен в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата и в документацията за обществена поръчка.

Видно от методиката за оценка, изложена по-горе, всички оценявани елементи от предложенията на участниците са пряко относими към качествени аспекти, свързани с предмета на обществената поръчка, а показателите и под-показателите, включени в критерия, съдържат измерители на качество, свързани с организацията и начина на изпълнението на поръчката.

В методиката е заложена много ясна логика, като минимален брой точки по всеки един от показателите за качествена оценка се получава, ако предложението осигурява изпълнението на минималните изисквания на възложителя, посочени в документацията за обществената поръчка, съответно е предвидена бонификация, ако предложението за изпълнение адгражда минималните изисквания на възложителя, зададени в документацията за обществената поръчка. Следва да се отбележи, че в методиката не просто е въведена тази ясна схема на оценяване, но и много

конкретно и детайлно е посочено при наличие на какви обстоятелства следва да се счита, че предложението само отговаря на минималните изисквания, или надгражда по определен начин тези минимални изисквания, т.е. ясно са разграничени задължителните изисквания, несъответствието с които води до отстраняване и надграждащите изисквания, които биха донесли бонификация при оценяването.

Оценяват се фактори, които се отнасят до характеристиките, посочени в техническата спецификация (т.е. гарантирана е относимост на използваните показатели за оценка и указанията за тяхното прилагане). Предвид точното и безусловно формулиране на минималните изисквания (определени с техническата спецификация и допълнително разяснени в методиката за оценка) и надграждащите елементи на методиката, в случая не са налице основания обосноващо да се твърди, че методиката предоставя неограничена свобода на избор и/или че не гарантира реална конкуренция.

В случая са налице достатъчно основания да се приеме, че утвърдената методика обективно и ясно дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка от получените по процедурата оферти, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации.

При прегледа на документацията на обществената поръчка е видно, че утвърдената от възложителя методика съдържа достатъчно информация с разписан разбираем механизъм за оценка, почиващ, от една страна, на минималните точки за съответствие със задължителните/ базисните/ компоненти, а от друга страна, на присъждането на допълнителни точки за надграждащите/ незадължителни/ компоненти. На базата на тази информация, в рамките на своята професионална компетентност, всеки един участник може да покаже възможността си да отговори на някое или на всички от надграждащите обстоятелства. Ясно са разграничени отделните компоненти, наличието на които би осигурило съответното по-високо оценяване на офертата. Методиката е достатъчно ясна и предоставя достатъчно подробна информация за това какво трябва да съдържа една оферта, за да получи определена оценка. Показателят „П1“ не дава неограничена свобода на избор и гарантира реална конкуренция.

Относно задължителния компонент 2. 2.А, възложителят е изискал участниците да представят всяка една от „дейностите и задачите“, посочени в Техническата спецификация. Не се споделят изводите на органа, че в спецификацията възложителят не е определил кои са конкретните задачи за изпълнение. В таблица № 3 „Обхват на задължителните компоненти, указания за подготовка на тази част от предложението и указания към оценителната комисия“ за задължителния компонент 2. 2. А е указано: „П. всяка една от дейностите и задачите, посочени в Техническата спецификация. За всяка от тях участниците е необходимо да включат в своите оферти предложение за тяхното изпълнение, т.е. какви действия следва да предприеме участникът за реализацията им, отчитайки определения чрез Техническата спецификация обхват“. Видно е, че е направена препратка към Техническата спецификация и очертания в същата обхват на дейностите. В техническата спецификация подробно са описани дейностите, предмет на изпълнението на обществената поръчка. Обстоятелството, че в таблица № 3 е използван изразът „дейностите и задачите“, а в Техническата спецификация, към която е налице препращане се посочва „дейности“ не води до неяснота. В Речника на българския език на Института за български език към БАН / към който възложителят препраща в методиката за оценка/ „дейност“ е съвкупност, система от действия, това, което някой върши, което се извършва в дадена област на живота; „работа“, занятие. Едно от значенията на „задача“, е „работа“, дело. При всички положения е налице препращане към Техническата спецификация, в която детайлно е описан обхвата на работата/дейностите, задачите/, предмет на изпълнението на обществената поръчка.

Следователно ясно са определени конкретните задачи за изпълнението на обществената поръчка. Същевременно са въведени допълнителни компоненти за всеки един от изброените под-показатели, като тяхната номерация съдържа допълнение „Б“ (2.1.Б. и 2.2.Б.). Те са надграждащи над базовите (минималните) изисквания на възложителя спрямо отделните под-показатели и същите могат да бъдат предлагани от участниците, т.е. не са от задължителен характер. Тези надграждащи компоненти са във връзка с установяване наличието на преимущества на предложенията спрямо минималните изисквания.

По показател 2.1.Б. 1 -“ Организация на ключовия персонал при осъществяване на комуникация между него и представители на възложителя в процеса на организиране на събитията“, според АО не били посочени лицата от страна на възложителя, с които участникът и неговите експерти трябвало да комуникират. В тази връзка съдът приема, че елементът 2.1.Б. 1, видно и от неговото наименование визира „Организация на ключовия персонал при осъществяване на комуникация между него и представители на възложителя в процеса на организиране на събитията“. Този елемент се отнася до оценяване на „организацията“ на ключовия персонал / дадена е дефиниция на понятието „ключов персонал/ на участника, затова и в документацията не е посочен конкретен представител/и на възложителя. Елементът 2.1.Б. 1 не визира кои точно ще са представителите на възложителя, а същият се отнася до това да се оценява каква организация на работните процеси предлага участникът във връзка с комуникацията на изпълнителския му екип с възложителя в процеса на организиране на събитията.

По показател 2.1.Б. 2- „Организация на взаимоотношенията между управителя/ите на участника и ръководителя на екипа за спазване на предложените срок и стойност“, участниците следва да посочат каква организация ще бъде създадена и впоследствие прилагана между управителя/ управителите/ на участника и ръководителя на екипа „във връзка с гарантиране постигането на поставените цели на поръчката, а именно спазване на предложения от договорения срок и бюджет“. Според АО в методиката за оценка не са посочени критерии или указания, въз основа на които ще се оценява „гарантирането“ на поставените цели. Съдът приема видно от документацията, че с показател 2.1.Б. 2 на оценяване подлежи предложената от участника конкретна организация на взаимоотношенията между управителя/ите на участника и ръководителя на работния му екип за спазване на предложените срок и стойност.

Относно понятията „външни изисквания“ и „ритмичност“ по компоненти 2. 2. Б.1, 2. 2. Б.2, съдържанието им е в съответното значение на думите в общоупотребимия език. По разглежданите компоненти е налична информация по какъв начин заинтересованите икономически субекти да подготвят офертите си, така че да отговорят на поставените от възложителя указания за присъждане на повече точки.

Липсва твърдяната неяснота по подпоказател 2. 2. Б. 3. „ Мерки, отнасящи се до отлагане във времето на важни за изпълнението на договора решения или смяна на приоритетите поради външни условия /напр. променени срокове, извънредни ситуации и др./ По този компонент се разглежда потенциалното влияние върху срочното изпълнение на външни фактори, които могат да сменят заложената приоритетност на ангажиментите на изпълнителския състав на участника и така да рефлектират неблагоприятно върху цялостното спазване на определения чрез договора срок. Поради това са посочени мерки, които участникът следва да предложи, за навременно вземане на важни за изпълнението на договора решения или недопускане смяна на приоритетите поради външни условия/ т.1/- т.е. мерки на предварителен контрол, съответно мерки в случай на невзети на време важни за изпълнението на договора решения или смяна на приоритетите поради външни условия/ т.2/- т.е. мерки на последващ контрол. Следователно са дадени ясни указания, които „да позволят на всички оференти, които са в разумни граници осведомени и полагат

нормална грижа, да схванат тяхното точно съдържание и да ги тълкуват по един и същ начин, и второ да дадат възможност на възлагащия орган наистина да провери дали офертите на оферентите съответстват на критериите на разглежданата поръчка“.

С оглед на изложеното съдът намира, че не е извършено претендираното от Ръководителя на Програмния оператор на програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 нарушение по чл. 70 ал. 5 и ал.7 от ЗОП, което обосновава липсата на елемент от фактическия състав на нередността.

При възлагане на разглежданата обществена поръчка е осигурена достатъчна степен на релевантност, конкретика и яснота на правилата за оценка, която да гарантира спазването на всички нормативни изисквания в тази връзка. Съблюдаването на всички отиосими законови изисквания е гарантирано както от експертизата на включените в оценителната комисия експерти, така и от подробните и конкретни указания за определяне на оценката по съответните показатели, които дават възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации. Тези указания дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите и да осигуряват на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по всеки показател. По този начин са съобразени и изискванията на закона за оценяемост на нивото на изпълнение, сравнимост и обективна оценимост на технически предложения и наличност на достатъчно информация за правилата, които ще се използват при определяне на оценката.

Неоснователни са твърденията за неограничена свобода и субективизъм при оценката на офертите, защото при качествени показатели, които са количествено непроследими, оценките се определят именно чрез експертна оценка, която в същността си предполага изразяване на лично професионално мнение от всеки един експерт в състава на комисията.

Наред с това, въз основа на конкретната и подробна методика комисията по чл. 103 от ЗОП законосъобразно, мотивирано, ясно и при спазване принципа на равнопоставеност, регламентиран в чл. 2, ал. 1 от ЗОП е оценила съответните предложения, което само по себе си безспорно доказва, че утвърдената методика за оценка е приложена след извършено обективно сравняване и оценяване на техническото предложение на участниците. Липсват каквито и да е категорични и неопровержими данни или доказателства за незаконосъобразни действия на помощния орган на възложителя или наличието на съществен порок на индивидуалния административен акт за избор на изпълнител, изразяващ се в липса на мотиви. В този смисъл обективно и доказано в случая е спазен чл. 70, ал. 7. т. 2 от ЗОП, като е гарантирана възможността за обективно сравняване и оценяване на техническото предложение на участниците.

Налице са и несъответствия с правилата за налагане на финансови корекции:

Във връзка с формалните основания за налагане на финансова корекция, следва да се отбележи, че в случая в противоречие на чл. 14, ал. 1 от Наредбата за определяне на процедурите за администриране на нередности по фондове, инструменти и програми, съфинансирани от Европейския съюз, в обжалваното Решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 не се съдържат достатъчно обективирани и мотивирани заключения, които въз основа на конкретни факти да доказват, че е извършена нередност.

Съдът счита, че твърдените нарушения не са налице, поради което не са нарушени и принципите, заложи в чл. 2 от ЗОП, нито са нарушени разпоредбите на общностното, нито на националното законодателство, поради което не е налице нередност както по смисъла на чл. 2. нар. 36 от

Регламент (ЕС) №1303/2013, така също и по смисъла на чл.12.2 от Регламента за изпълнение на НФМ 2014-2021, приложим в процесния случай. Също така не е налице и нарушение на разпоредбите на чл. 102 от Регламент (ЕС. ЕВРАТОМ) № 966/2012 на Европейския парламент и Съвета, ето защо липсва предпоставка да се твърди нанасяне на вреда на средствата от ЕСИФ, съответно за налагане на финансова корекция на възложителя на обществената поръчка.

За да е налице нередност по смисъла на чл.12.2 от Регламент за изпълнение на НФМ 2014-2021 е необходимо кумулативно да са налице всички елементи, а именно:

1. да е извършено нарушение на правната рамка на механизма или на разпоредби на националното право на държавата бенефициер;

2. Това нарушение да засяга и да е етап от изпълнението на НФМ 2014-2021 в държавата бенефициер, в частност но не само изпълнението и/или на бюджета на която и да е програма, проект или други дейности, финансирани по НФМ;

3. Да се установи наличие на причинно-следствена връзка между деянието /незаконосъобразното действие на възложителя/ и настъпила вреда. С оглед спецификите на нарушението е възможно да няма настъпила вреда, но да е налице потенциална възможност от настъпването на вреда в общия бюджет на ЕС и на Програма Правосъдие на НФМ 2014-2021, съобразно чл.2(36) от Регламент №1303/2013.

В случая се установи, че първият от кумулативните елементи липсва – не е извършено нарушение на разпоредби на националното право на държавата бенефициер, в частност нарушения на ЗОП /чл.70, ал.5, ал.7 от ЗОП. Предвид гореизложеното, оспореното Решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021, според настоящия съдебен състав е незаконосъобразно и следва да се отмени.

При този изход на спора в тежест на ответника остават направените по делото разноски. Жалбоподателят претендира разноски и такива следва да му се присъдят в размер на 200 лв., за юрисконсулско възнаграждение.

Така мотивиран, Административен съд София - град, III-то отделение, втори състав, на основание чл. 172, ал. 2 АПК,

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ Решение № ЛС -04-274 /23.05.2025г на Ръководителя на програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021, с което на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, представлявана от гл. комисар И. Й. - Главен директор на ГД „Изпълнение на наказанията“, с адрес на управление и кореспонденция: [населено място], [улица] определена финансова корекция в размер на 5% по договор за възлагане на обществена поръчка № 11371 /13.11.2020г с изпълнител „Сиела Норма „АД а именно: 736.15. на основание т. 11,6. „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

ОСЪЖДА Министерство на правосъдието-Ръководител на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021, да заплати на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, представлявана от гл. комисар И. Й. - Главен директор на ГД „Изпълнение на наказанията“, с адрес на управление и кореспонденция: [населено място], [улица], сумата в размер на 200 /двеста / лева или 102.25 евро, представляваща юрисконсултско възнаграждение.

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване в 14 – дневен срок от получаването му пред Върховния административен съд на Република България.

Съдия: