

РЕШЕНИЕ

№ 9778

гр. София, 12.03.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Красимира Милачкова

ЧЛЕНОВЕ: Лилия Йорданова
Мариана Маркова

при участието на секретаря Десислава Лазарова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **4650** по описа за **2025** година докладвано от съдия Красимира Милачкова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 185-196 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Образувано е по искане на заместник-кмет на [община], на когото са делегирани правомощия на основание чл. 7, ал. 1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), за обявяване на нищожността на чл. 5 от Професионалния кодекс (ПК) на К. на архитектите в България (КАБ). Ответникът чрез процесуалния си представител оспорва жалбата, като я намира недопустима, а по съществуто ѝ - неоснователна. Прокурорът изразява становище, че жалбата следва да бъде уважена.

Съдът в настоящия състав, като обсъди доводите на страните и представените по делото доказателства, приема следното от правна страна.

Жалбата е процесуално допустима, като подадена от лице, което има правен интерес от оспорването, срещу акт, който подлежи на оспорване. Съгласно чл.7, ал.1 ЗОП, възложителят може да делегира правомощията си по чл. 5, ал. 1 от същия закон, а именно, да овласти лице, което да отговаря за правилното прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане за резултатите от обществените поръчки. Изпълнението на тези отговорности се основава на зачитане на принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и изброените в чл.2, ал.1 ЗОП, между които е свободната конкуренция. В допълнение, в чл.2, ал.2 ЗОП се посочва, че при възлагането на обществени поръчки възложителите нямат право да ограничават конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в

обществените поръчки и които не са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. Ето защо, след като възложител твърди, че разпоредба от ПК на КАБ е в противоречие с основен принцип, какъвто е свободата на конкуренцията, гарантирана от ДФЕС, и засяга неговото правомощие да провежда правилно обществени поръчки, жалбата му е допустима. Ирелевантни в тази връзка са сочените от ответника разпоредби на чл. 13, ал. 3, чл. 14, ал. 5 и чл. 35, ал. 4 от Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране (ЗКАИИП) и съдебна практика относно приложението им. Жалбата следва да бъде разгледана по съществуващото ѝ в съответствие с чл.120 от Конституцията, независимо от спецификите на оспорения акт и неговия издател. КАБ представлява организация по смисъла на § 1, т.2 от Допълнителната разпоредба на АПК. Тя е професионална организация съгласно чл.2 ЗКАИИП, сред чиито функции, изброени в Глава втора от същия закон, са и такива от административно-правен характер. Доколкото се твърди, че оспорената разпоредба засяга основен принцип измежду тези, на които се основава възлагането на обществени поръчки и доколкото липсва изрична уредба на реда за разглеждане на това оспорване, следва да се приеме съобразно чл.46 от Закона за нормативните актове, че приложим по аналогия е редът за разглеждане на жалби против подзаконовни нормативни актове по определението на чл.75, ал.1 АПК, тъй като ПК на КАБ има неопределен кръг адресати и многократно правно действие. Заместник-кметовете на [община] са измежду лицата, на които може да бъде възложено провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка съгласно чл.6, ал.2 от Вътрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки в [община], достъпни в публичния Регистър на обществените поръчки.

При преценката относно допустимостта на съдебния контрол следва да бъдат взети предвид и съображенията, изложени в мотивите на решение № 21/26.10.1995 г. по конст. д. № 18/1995 г. на Конституционния съд. В тях се посочва, че: „С разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е възприет принципът на общата клауза за обжалване на всички административни актове пред съдилищата. [...] конституционно установеният контрол за законност върху актовете и действията на административните органи е израз на правозащитната функция на правовата държава. Чрез нея се осъществява принципът на законността в сферата на държавното управление - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. При издаването на административни актове държавните органи са задължени да спазват Конституцията и законите на страната. Съдебният контрол, предвиден в чл. 120 от Конституцията, изразява цялостното обвързване на упражняването на държавната власт от нормите на правото - Решение на Конституционния съд № 13 от 22 юли 1993 г. по к. д. № 13 от 1993 г. (ДВ, бр. 65 от 1993 г.). Правозащитната функция тук осигурява законосъобразното упражняване на държавната власт. Съдебният контрол над административните актове е в интерес на държавата и нейните органи. Едновременно с това чрез съдебния контрол се конкретизира в областта на административното правораздаване основният принцип на съдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица - чл. 117, ал. 1 от Конституцията. Правозащитната функция на правовата държава в този случай ограничава и възможната злоупотреба с власт от страна на държавните органи - явление, срещано и в държави с развита конституционна демокрация. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията урежда правото на съдебна защита на гражданите и юридическите лица срещу административни актове, които ги засягат. [...] За да се изясни съдържанието на това "засягане", разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията трябва да се тълкува в неразривна връзка и с чл. 56 от Конституцията. В чл. 56 е уредено основното право на защита на всеки гражданин "когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси". Административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато

нарушава или застрашава техни права или законни интереси. Това обективно нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове. Практически това "засягане" се обективира в нарушаване на правна норма от по-висок ранг, която обжалваният административен акт нарушава. Същевременно това материалноправно основание легитимира процесуалноправния интерес от съдебното обжалване на административния акт. Разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията обхваща "всички административни актове" без оглед на техния характер и теоретична квалификация. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от Закона за съдебната власт, където се говори за "всеки" административен акт. [...] Сложността и многообразието на държавната дейност не позволяват изброяване и класифициране на административните актове в конституционни разпоредби. [...] В разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията не се съдържат критерии, обуславящи изключението от вида на административните актове. Познатото на българското законодателство и на правната теория разграничаване на административните актове според кръга на адресатите, характера на предписанието и еднократността или многократността на тяхното прилагане или сферата, в която се проявяват правните последици от акта, е без правно значение за тълкуване на конституционния текст. Законната или доктриналната квалификация на един административен акт като нормативен, индивидуален или общ, вътрешноведомствен или външен не може да бъде конституционен критерий и не изключва този акт *ex constitutionae* (по силата на Конституцията) от кръга на съдебно обжалваемите актове. [...] Видът на административния акт обаче не е самостоятелен конституционен критерий и не ограничава законодателя в неговата преценка". По-специално следва да се отбележат и съображенията, изложени при преценката за актове, чиито вид е извън възприетата от правната доктрина класификация. К. съд е приел, че дори тези, които в общия случай не представляват подлежащи на оспорване актове, подлежат на съдебен контрол, ако засягат права на трети лица. Така, посочва се в мотивите на същото решение, че: „Употребеното наименование в тези случаи е без значение [...] когато по своето съдържание това са подзаконовни нормативни актове по смисъла на чл. 7, ал. 3 от Закона за нормативните актове, те подлежат на съдебно обжалване по силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Решаващ в случая е нормативният характер на акта. [...] В своята практика административните органи издават и административни актове с чисто вътрешен характер. С тях се създават права или задължения само за органи или организации, подчинени на адресанта, без да се засягат правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Разграничителният критерий в този случай е приложното поле и сферата на действие на административния акт. Тези актове, квалифицирани понякога в теорията, а по това дело в становището на Министерския съвет, като "административни ненормативни вътрешнослужебни актове", подлежат на административен контрол. Гражданите и юридическите лица не могат да обжалват по съдебен ред такива актове. Тези актове обаче остават извън кръга на съдебно обжалваемите актове не поради вида си, а защото липсва едно от конституционните условия на чл. 120, ал. 2 от Конституцията - да са нарушени или застрашени права или законни интереси на граждани и/или юридически лица. На това основание вътрешнослужебните административни актове не подлежат на съдебно обжалване и са изключени не само от действието на Закона за административното производство - чл. 3, т. 4, но и от общата клауза на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Не могат да се изключат обаче случаи, когато под формата на тълкуване на норма от по-висш ранг или указания до подчинените органи се нарушават или застрашават правата или законните интереси на граждани и/или юридически лица. В този случай административният акт губи своя чисто тълкувателен или вътрешен характер и проявява действие "навън"- спрямо трети лица (граждани и юридически лица).

Волеизявлението в акта не се изчерпва с прилагане на действаща правна норма, а претендира да уреди определена категория отношения, сиреч придобива нормативен характер. Точната квалификация на вида на административния акт в този случай е проблем на теорията. За сезирания съд тази квалификация може да има само спомагателен характер. Конституцията не въздига в решаващ критерий конкретната квалификация на административния акт, която в редица случаи може да бъде и спорна. Решаващ е правният ефект на административния акт - дали засяга субективни права или законни интереси на граждани или юридически лица. От този критерий следва да се ръководят и съдилищата. В тези случаи гражданите и юридическите лица могат да упражнят правото си на защита по чл. 56 от Конституцията чрез съдебното обжалване на административния акт - чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Преценката, дали един административен акт нарушава или застрашава права или законни интереси на граждани и/или юридически лица, може да бъде извършена само от компетентния съд след изясняване на конкретните обстоятелства и тълкуване на конкретния административен акт“. В случая, оспорената разпоредба разпростира действието си извън кръга лица – членове на КАБ и налага ограничения, изрично забранени от ЗОП. Поради това следва да се приеме, че искането за обявяване на нейната нищожност подлежи на разглеждане от съд.

ПК е приет от общото събрание (ОС) на КАБ на основание чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗКАИИП. Настоящата редакция на чл. 5 ПК, предмет на искането за обявяване на нищожност, е приета от общо събрание (ОС) на КАБ, проведено на 30.04-03.05.2015г. Тя има следното съдържание: „Архитектът е длъжен да не участва в процедура за обществена поръчка, чиито условия са обявени от КАБ за неприемливи съгласно процедурата, определена от Управителния съвет на КАБ, както и да не се ангажира със задача, за възлагането на която е задължително провеждането на архитектурен конкурс, ако тя не е била обявена по съответния ред и в необходимите срокове, изисквани по закон, или ако предвиденото възнаграждение не отговаря на приетата от КАБ методика за определянето му“. Мотивите за приемането на това изменение се съдържат в обсъжданията, изложени в протокола от ОС и се изразяват в това, че е необходима по-засилена защита на авторските права на архитектите и провеждане на архитектурни конкурси за по-значими проекти с оглед по-добра гаранция за художествената им стойност. Тази мотиви са в съответствие с целите, прогласени в чл.5, т.1, 5 и 7 ЗКАИИП. Оспорената разпоредба обаче не е в съответствие с чл.5, т.4 от същия закон, съгласно която КАБ създава условия за свободен избор на архитекти, ландшафтни архитекти, урбанисти и инженери от страна на клиента (инвеститора). Обратно, тя поставя одобрението на КАБ относно предмета и възнаграждението като задължително изискване към страните по договора за обществена поръчка и възможните изпълнители. Не съществува нормативно основание за подобно изискване както към архитектите, така и към възложителите и изпълнителите на обществени поръчки.

В частност относно възнагражденията, регулирани от професионална организация, следва да се отбележи и следното. В своето решение от 25 януари 2024 година по дело С-438/22 на Съда на Европейския съюз (ЕС) същият съд е изложил съображения (39-40), че „ако национален съд установи, че ограниченията на конкуренцията, произтичащи от наредба за минималните размери на адвокатските възнаграждения, не могат да се считат за присъщи на преследването на легитимни цели, националната правна уредба, която придава задължителен характер на тази наредба, би била несъвместима с член 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС. В такъв случай този съд е длъжен да не приложи спорната национална разпоредба. Всъщност, макар да е вярно, че член 101 ДФЕС засяга единствено поведението на предприятията и не се отнася до законови или подзаконови мерки на държавите членки, това не променя факта, че този член, разглеждан във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС, който установява задължение за

сътрудничество между Съюза и държавите членки, задължава последните да не приемат или запазват в сила мерки, дори от законов или подзаконов характер, които могат да премахнат полезното действие на правилата на конкуренцията, приложими за предприятията (решение от 21 септември 2016 г., *Etablissements Fr. Colruyt*, C-221/15, EU:C:2016:704, т. 43 и цитираната съдебна практика)“. По-нататък в това решение (§§ 48-54) се посочва, че: „Трайно установено е, че основният правен критерий, за да се определи дали дадено споразумение, било то хоризонтално или вертикално, ограничава конкуренцията „с оглед на целта“ му, е следователно констатацията, че такова споразумение има само по себе си достатъчна степен на вредност за конкуренцията (вж. в този смисъл решения от 11 септември 2014 г., *СВ/Комисия*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, т. 57, и от 18 ноември 2021 г., *Visma Enterprise*, C-306/20, EU:C:2021:935, т. 59 и цитираната съдебна практика). За да се прецени дали този критерий е изпълнен, следва да се разгледат съдържанието на неговите разпоредби, преследваните с него цели, както и икономическият и правният му контекст. При преценката на този контекст следва също така да се вземе под внимание естеството на засегнатите стоки или услуги и реалните условия на функционирането и структурата на въпросния пазар или пазари (решения от 11 септември 2014 г., *СВ/Комисия*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, т. 53, и от 12 януари 2023 г., *HSBC Holdings и др./Комисия*, C-883/19 P, EU:C:2023:11, т. 107 и цитираната съдебна практика). Що се отнася до решение на сдружение на предприятия, с което се определят минималните размери на адвокатските възнаграждения, както Съдът вече е постановил, че определянето на минимални размери на адвокатските възнаграждения и установяването им като задължителни с национална правна уредба като разглежданата в главното производство, е равнозначно на хоризонтално определяне на задължителни минимални тарифи, забранено от член 101, параграф 1 ДФЕС (решение от 23 ноември 2017 г., *ЧЕЗ Електро България и Фронтекс И.*, C-427/16 и C-428/16, EU:C:2017:890, т. 51 и цитираната съдебна практика). Впрочем общоизвестно е, че за някои тайни действия като тези, които водят до хоризонтално ценообразуване, може да се счита, че е толкова вероятно да имат негативни последици по-специално за цената, количеството или качеството на стоките и услугите, че за целите на прилагането на член 101, параграф 1 ДФЕС може да се приеме, че не е необходимо да се доказват конкретните последици от тях за пазара. Всъщност опитът показва, че подобни действия водят до намаляване на производството и увеличаване на цените, при което се стига до лошо разпределяне на ресурсите в ущърб по-специално на потребителите (решение от 2 април 2020 г., *В. Bank и др.*, C-228/18, EU:C:2020:265, т. 36 и цитираната съдебна практика). В този смисъл посоченото поведение трябва да се квалифицира като „ограничение с оглед на целта“, доколкото разкрива достатъчна степен на вредност по отношение на конкуренцията, независимо от размера на определената минимална цена. Поради това, в съответствие с посочената в точка 32 от настоящото решение съдебна практика, такова ограничение в никакъв случай не може да бъде обосновано с преследването на „легитимни цели“ като тези, които се твърди, че се преследват с разглежданата в главното производство правна уредба относно минималните размери на адвокатските възнаграждения. С оглед на всички изложени по-горе съображения на въпроси от втори до девети следва да се отговори, че член 101, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 4, параграф 3 ДЕС трябва да се тълкува в смисъл, че национална правна уредба, съгласно която, от една страна, адвокатът и неговият клиент не могат да договорят възнаграждение в размер по-нисък от минималния, определен с наредба, приета от съсловна организация на адвокатите като Висшия адвокатски съвет, и от друга страна, съдът няма право да присъди разности за възнаграждение в размер по-нисък от минималния, трябва да се счита за ограничение на конкуренцията „с оглед на целта“ по смисъла на тази разпоредба. При наличието на такова ограничение не е възможно позоваване на легитимните цели, които се твърди, че

посочената национална правна уредба преследва, за да не се приложи към разглежданото поведение установената в член 101, параграф 1 ДФЕС забрана на ограничаващите конкуренцията споразумения и практики“.

В случая, с оспорената разпоредба КАБ установява свое право да допуска или не участие на архитекти в обществени поръчки, да определя предмета последните и дължимото възнаграждение за съответния проект. Всяка от тези намеси, преценена съобразно цитираното решение на СЕС, представлява ограничение на конкуренцията, което не може да бъде обосновано с преследването на легитимни цели. С приемането на тази разпоредба ОС на КАБ е надхвърлило пределите на предоставените му от ЗКАИИП правомощия, като е поставило ограничения, забранени от чл. 101, § 1 ДФЕС и противоречащи на разпоредбите на националния нормативен акт от по-висок ранг – а именно, ЗОП. Последният съдържа детайлна уредба на възлагане на обществени поръчки и разпоредбата на вътрешен акт на съсловна организация, препятстваща приложението на закона е нищожна както поради противоречието ѝ с него, така и поради липсата на правомощие за нейния издател да приема норми от ранга на закон. Ирелевантни в тази връзка са обстоятелствата, дали е известна информация за архитекти, въздържали се от участие в поръчки предвид оспорената разпоредба, налични ли са сигнали до КАБ за нарушения на чл.5 от ПК и дали са били образувани дисциплинарни производства.

С оглед изхода на делото и на основание чл.143, ал.1 АПК следва да бъде уважено искането на жалбоподателя за възстановяване на разноските по делото. Установява се такива да са направени в общ размер 1040 лв., от които – 10 лв. – държавна такса, 30 лв. – такса за публикация в Държавен вестник и 1000 лв. – възнаграждение за адвокат, платено съгласно отбелязването в представения договор за правна помощ. Сумата следва да бъде превалутирана по правилата на чл.12-13 Закона за въвеждане на еврото в Република България (ЗВЕРБ). Съгласно чл.3-5 ЗВЕРБ, решение (ЕС) 2025/1407 на Съвета от 8 юли 2025 година относно приемането на еврото от България, считано от 1 януари 2026 г. и Регламент (ЕС) 2025/1409 на Съвета от 8 юли 2025 година за изменение на Регламент (ЕО) № 2866/98 по отношение на валутния курс към еврото за България, към настоящия момент официална парична единица е еврото, равностойно на 1,95583 български лева. Съответно, сумата на разноските е равностойна на 531,74 евро. Същото е дължимо на [община], която е юридическо лице, съгласно чл. 14 от ЗМСМА, от КАБ, която е юридическо лице съгласно чл.3 от ЗКАИИП.

Така мотивиран и на основание чл. 172, ал.2 във вр. с чл.196 АПК, съдът

РЕШИ:

ОБЯВЯВА НИЩОЖНОСТТА на чл. 5 от Професионалния кодекс на К. на архитектите в България.

ОСЪЖДА К. на архитектите в България, БУЛСТАТ:[ЕИК], да заплати на [община] сумата 531,74 евро (петстотин тридесет и едно евро и седемдесет и четири цента) – разноски по делото. Решението подлежи на касационно оспорване в 14-дневен срок от съобщаването му, пред Върховния административен съд.

Съдия: