

РЕШЕНИЕ

№ 24038

гр. София, 11.07.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XIV КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 18.06.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Анета Юргакиева

ЧЛЕНОВЕ: Мая Сукнарова

Спас Спасов

при участието на секретаря Илияна Тодорова и при участието на прокурора Александър Павлов, като разгледа дело номер **4513** по описа за **2025** година докладвано от съдия Мая Сукнарова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във вр. с чл.63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Образувано е по касационна жалба от Д. Д. Н., подадена чрез упълномощения процесуален представител адв. О. Б., срещу решение № 74 от 08.01.2025 г., постановено по АНД № 8861/2023 г. от Софийски районен съд, 21 състав. С него е потвърдено наказателно постановление (НП) № 11-01-892/10.05.2023 г., издадено от директора на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), с което на касатора на основание чл.247, ал.1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) е наложено административно наказание „глоба” в размер на 10000 лева за нарушение по чл.2, ал.2 от ЗОП.

С касационната жалба се твърди, че обжалваното решение е неправилно като постановено в противоречие с материалния закон и при допуснати съществени нарушения на съдопроизводствените правила. Иска се отмяната му и произнасяне по същество, при което да бъде отменено и оспореното наказателно постановление, а в условията на алтернативност – делото да бъде върнато за ново разглеждане. Претендира се присъждане на разноски.

Ответникът – директорът на Агенцията за държавна финансова инспекция в представени по делото писмени бележки и в открито съдебно заседание чрез процесуалния си представител юрк. Т. Я. оспорва жалбата като неоснователна. Моли съда да остави обжалваното решение в сила, както и да присъди юрисконсултско възнаграждение. Прави и възражение за прекомерност на претендираните от жалбоподателя разноски за заплатено адвокатско възнаграждение.

Прокурорът от Софийска градска прокуратура дава заключение за неоснователност на

касационната жалба. Счита, че решението на СРС като правилно следва да бъде потвърдено.

Настоящият 14-и касационен състав на Административен съд – София град, намира касационната жалба като подадена от надлежна страна, при наличие на правен интерес, срещу подлежащ на обжалване съдебен акт и в срока по чл.211, ал.1 от АПК за процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е основателна.

Установена е следната фактическа обстановка:

В периода от 01.01.2018 г. до 14.01.2022 г. Д. Н. заемал длъжността изпълнителен директор на Агенцията по заетостта. В това си качество, на 19.01.2021 г., на основание чл.73, ал.1 от ЗОП с решение № 20-00-80/19.01.2021 г. същият открил открита по вид процедура по чл.18, ал.1, т.1 от ЗОП за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Предоставяне на управляеми услуги за печат, копиране, сканиране и пълно сервизно обслужване на печатна и копирна техника за дейността на Агенция по заетостта" с прогнозната стойност 4 000 000 лв. без ДДС, попадаща в стойностния праг, определен в чл.20, ал.1, т.1, б.,б" от ЗОП. В предмета на поръчката били включени следните основни видове дейности: осигуряване на пълно сервизно обслужване на наличните и нови устройства, в това число наблюдение, контрол на достъпа, добавяне и размястване на устройства, обучение на потребителите за ползване на услугите, доставка на консумативи и рециклиране на консумативи, одит на печатащата среда с оглед проследяване на нейното ефективно използване от възложителя и други дейности, съгласно изискванията на техническите спецификации за изпълнение на поръчката.

Поръчката следвало да бъде изпълнена на няколко етапа, както следва:

Етап 1 - услуги по първоначално внедряване: до 3 месеца, считано от датата на подписване на договора, което се удостоверява с двустранно подписан обобщаващ приемо-предавателен протокол за предоставяне на техниката, извършена инсталация, обучения, успешно проведени тестове, окончателно приемане и въвеждане в редовна експлоатация на дейностите, включени в предмета на поръчката. Ангажимент на изпълнителя било да извърши одит на печатащата среда с цел проследяване на нейното ефективно използване от възложителя и в случай на нужда да изготви доклад. Одитът се извършва на 24-я месец от датата на подписване на договора. Етап 2 и Етап 3 - предоставяне на управляеми услуги за печат, копиране, сканиране и пълно сервизно обслужване на печатна и копирна техника: 44 (четиридесет и четири) месеца, считано от датата на подписване на обобщаващ приемо-предавателен протокол за приемане на услугите по първоначално внедряване - Етап 1. Етап 4 - приключване и изтегляне на техниката - до 1 месец от приключване на дейностите по Етап 3, което се удостоверява с двустранно подписан окончателен приемо-предавателен протокол.

В обявлението на поръчката било записано, че оценяването и класирането на офертите ще се извърши въз основа на икономически най-изгодната оферта, при критерии за възлагане, „оптимално съотношение качество/цена" и при показатели за оценка: „Оценка на техническите параметри" - 60 т. и „Ц." - 40 т.

В Раздел III. „Правна, икономическа, финансова и техническа информация", т.ІІІ.1. „Условия за участие", т.ІІ.1.3. „Технически и професионални възможности" от обявлението за поръчката възложителят е включил изисквания към участниците, които са следните:

- участникът следва да разполага с минимум 8 (осем) сервизни центрове на територията на цялата страна, като е посочено, че за доказване наличие на собствени/наети сервизни центрове се представя декларация в свободен текст от участника, съдържаща списък на сервизните центрове с посочени адреси и лица за контакт;

- участникът следва да разполага с минимум 2 (двама) консултанти/специалисти, притежаващи сертификат за ИТ одитор от международно призната организация (ISACA или друга

международно призната организация) с професионална компетентност за изпълнение на поръчката, като поставеното изискване се доказва с документи по чл.64, ал.1, т.6 от ЗОП - списък на персонала, който ще изпълнява поръчката и/или на членовете на ръководния състав, които ще отговарят за изпълнението, както и документи, които доказват професионалната компетентността лицата.

Същите изисквания са посочени и в Указанията за участие, Раздел IV „Критерии за подбор“, „Технически и професионални способности.“, т.3 и т.4. В Раздел V „Основания за отстраняване. Мерки за надеждност“, т.1.11. от Указанията за участие е посочено, че възложителят ще отстрани от участие всеки участник, който не отговаря на поставените критерии за подбор или не изпълни друго условие, посочено в обявлението за обществена поръчка или в документацията.

Крайният срок за подаване на оферти бил до 23:59 ч. на 24.02.2021 г., като след изтичането му е установено, че в платформата е постъпила само една оферта, а именно оферта от „Стемо“ ООД, [населено място], подадена на 24.02.2021 г. в 15:09 ч., като в нея било декларирано, че участникът разполага с 10 собствени сервизни центрове, необходими за изпълнение на поръчката, на територията на цялата страна, в т.ч. в градовете С., П., В., Р., С. З., Б., П., К., Г. и Б..

С решение на възложителя № РД-08-767/09.03.2021 г. било обявено класирането на участниците и е определен за изпълнител на обществената поръчка, участникът, класиран на първо място: „Стемо“ ООД, [населено място], в резултат на което на 08.04.2021 г. между тях бил сключен договор № 11/08.04.2021 г.

По повод осъществена от АДФИ проверка е установено, че сключеният договор е в процес на изпълнение, като от страна на „Стемо“ ООД, [населено място], били издадени шестнадесет броя фактури на обща стойност 2 249 229,00 лв. с ДДС, като с шестнадесет броя платежни нареждания на изпълнителя „Стемо“ ООД са били платени 2 249 229,00 лв. с ДДС.

Административнонаказващият орган приел, че чрез въвеждането на изискване участникът да разполага минимум с 8 сервизни центрове възложителят е ограничил възможността на потенциални участници в процедурата да предявят оферта, поради това, че разполагат с по-малко от минималния брой сервизни центрове. Допълнително ограничение било въведено и с изискването, тези сервизни центрове да са на територията на Република България. На база на установеното в хода на извършената проверка главен финансов инспектор от Първи отдел на дирекция „Инспекционна дейност“ при АДФИ в присъствието на двама свидетели и на жалбоподателя съставил АУАН № 11-01-892 от 11.11.2022г. На Н. е връчен екземпляр от АУАН срещу подпис, който подал писмено възражение срещу констатациите в него в срока по чл.44, ал.1 от ЗАНН. Възражението е прието за неоснователно, поради което на база АУАН е издадено и оспореното НП, с което на жалбоподателя на основание чл.247, ал.1 от ЗОП е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 10000 лева за извършено нарушение по чл.2, ал.2 от ЗОП. Наказателното постановление е връчено на жалбоподателя на 29.05.2023 г.

При така установеното от фактическа страна, съдът от правна страна е приел, че АУАН и НП са издадени от материално компетентни лица, при спазване на давностните срокове за издаването им, предвидени в разпоредбата на чл.34 от ЗАНН.

За безспорно установено съдът е приел, че жалбоподателят в качеството си на изпълнителен директор на Агенция по заетостта е публичен възложител по смисъла на чл.5, ал.2, т.12 от ЗОП, както и че Агенцията по заетостта попада в обхвата на държавната финансова инспекция. За установено е прието също, че Н. е издал решение за откриването на процедура по реда на чл.18, ал.1, т.1 от ЗОП, с оглед на което същият се явявал годен субект на административнонаказателна отговорност.

По същество съдът е приел, че с въвеждането на изискването за минимален брой сервизни

центрове, възложителят необосновано е ограничил възможността на други участници да участват в откритата процедура по възлагане на обществената поръчка, с което обективно нарушил забраната на чл.2, ал.2 от ЗОП. Според съда, по-големият брой сервизни центрове не обезпечавал бързината на предоставяне на услугата, тъй като за възложителя не било пречка към момента на определяне на изискванията за обществената поръчка да заложи времеви параметри за изпълнение на услугата и да бъде обезпечено навременното предоставяне на услугата чрез клаузи в договора, който ще бъде сключен между възложителя и избрания изпълнител. В допълнение е посочил, че това осигурявало и необосновано предимство на участниците, които разполагат със сервизни центрове в брой, по-голям или равен на минимално заложения в поръчката.

За неправилен съдът е намерил другия извод, направен от административнонаказващия орган в обжалваното НП, отнасящ се до изискването участникът да разполага с минимум 2 консултанти/специалисти, притежаващи сертификат за ИТ одитор от международно призната организация (ISACA или друга международно призната организация) с професионална компетентност за изпълнение на поръчката. Това изискване, според съда, нямало ограничителен характер, тъй като било въведено с оглед спецификата на услугата и с оглед обезпечаване на нейното качество, като по отношение на сертификата била предоставена възможност той да бъде издаден от която и да е международно призната организация, в чиито правомощия е да издава такъв сертификат, което предоставяло свобода на кандидатите. С тези съображения съдът приел, че това изискване не ограничава възможността на други стопански субекти да вземат участие в процедурата. Правилно и в съответствие със санкционната разпоредба на чл.247, ал.1 от ЗОП бил определен и размерът на глобата.

С тези съображения районният съд е потвърдил НП № 11-01-892 от 10.05.2023 г., на директора на АДФИ.

Обжалваното решение е неправилно.

Неправилно съдът е приел, че в нарушение на чл.2, ал.2 от ЗОП със залагане на изискването за минимален брой сервизни центрове, възложителят необосновано ограничил възможността на други участници да участват в откритата процедура по възлагане на обществената поръчка.

Съгласно чл.2, ал.2 от ЗОП, 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. Цитираният текст забранява на възложителя при откриване на процедура по обществени поръчки да поставя условия за участие и/или критерии към участниците, които необосновано да дават предимство на едни или да ограничават други кандидати. Кумулативно, поставените изисквания не трябва да са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. В същото време на възложителя е дадена възможност в зависимост от необходимостта за обявяване на обществената поръчка сам да определи параметрите ѝ и съответните условия за изпълнението ѝ, като това е свързано и с нуждата кандидатите да отговарят на конкретни условия, които да гарантират точното изпълнение на поръчката.

В случая в документацията за участие са включени критерии за подбор, а именно технически и професионални способности на участниците, като следва да се съобрази дали същите в тяхната съвкупност съответстват на предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. Освен изискванията участникът да разполага с минимум 8 сервизни центрове на територията на цялата страна и да разполага с минимум 2 консултанти/специалисти, притежаващи сертификат за ИТ одитор от международно призната организация (ISACA или друга

международно призната организация) с професионална компетентност за изпълнение на поръчката, в т.П.1.3. „Технически и професионални възможности" от обявлението възложителят е включил и изискванията участникът да е изпълнил дейности с предмет и обем, идентични или сходни с този на поръчката за последните три години от датата на подаване на офертата (чл. 63, ал. 1, т. 1, буква „б" от ЗОП) за услуги; участникът да прилага система за управление на качеството по стандарт БДС EN ISO9001:2015 или еквивалент с обхват, включващ дейности свързани с обхвата на предмета на обществената поръчка - системи за оптимизиране на печат (чл. 63, ал. 1, т. 10 от ЗОП).

Вместо да извърши цялостна преценка на всички заложили критерии в тяхната съвкупност и то във връзка с предмета на поръчката, административнонаказващият орган абсолютно неправомерно е извадил два от критериите и ги е определил като даващи предимство на конкретния участник и ограничаващи другите кандидати.

В случая обществената поръчка е с предмет: „Предоставяне на управляеми услуги за печат, копиране, сканиране и пълно сервизно обслужване на печатна и копирна техника за дейността на Агенция по заетостта". Съгласно чл.2, ал.1 от Устройствения правилник на Агенцията по заетостта, Агенцията е администрация към министъра на труда и социалната политика за изпълнение на държавната политика по насърчаване на заетостта, защита на пазара на труда, професионалното ориентиране, обучението на възрастни, извършването на посреднически услуги по заетостта, работа с икономически неактивни лица и за проучване и анализиране на трудовите ресурси в страната. Администрацията на Агенцията по заетостта на централно ниво е организирана в 8 дирекции, структурирани в обща администрация и специализирана администрация, и Дирекция „Вътрешен одит", която е на пряко подчинение на изпълнителния директор. Три от дирекциите в специализираната администрация са със статут на главна дирекция. Дирекциите „Бюро по труда" са териториални поделения на Агенцията по заетостта към Главна дирекция „Услуги по заетостта". С цел да се улесни обслужването на търсещите работа лица и работодателите към по-голяма част от дирекциите „Бюро по труда" са разкрити 135 филиала и 166 изнесени услуги - изнесени работни места и мобилни бюра по труда. Съществуването на този брой филиали в цялата страна предполага и организация на работата по изпълнение на поръчката, която да гарантира, че сервизното обслужване ще бъде осъществявано в кратки срокове, предвид натовареността на бюрата по труда и непрекъснатата им работа с клиенти. С така предвиденото минимално изискване на критерия за подбор се осигурява по-добра мобилност на екипите на изпълнителя на обществената поръчка до съответните обекти на Агенция по заетостта. Това се отнася, както за доставката и съпътстващите я дейности по отношение на устройствата, така и за пълното сервизно обслужване, с всички включени в него дейности, свързани с печатна и копирна техника. В този смисъл неправилно районният съд е приел, че по-големият брой сервизни центрове не обезпечавал бързината на предоставяне на услугата, тъй като за възложителя не било пречка към момента на определяне на изискванията за обществената поръчка да заложи времеви параметри за изпълнение на услугата и да бъде обезпечено навременното предоставяне на услугата чрез клаузи в договора, който ще бъде сключен между възложителя и избрания изпълнител. На първо място, е въпрос за избор от страна на възложителя дали да постави изискване за времево изпълнение на сервизна дейност или обслужване или ще търси вариант, в който максимално близо до населените места, в които има бюро по труда да има офис на изпълнителя, което също предполага бързина на изпълнение на поетия ангажимент. Също така съдът намира за необоснован извода, че възложителят можел да заложи изискването за

навременно обслужване чрез клаузи в договора, тъй като договорът за изпълнение се сключва с избрания за изпълнител участник след края на проведената процедура и към този момент възложителят вече не може да поставя изисквания, които не са били заложили още с документацията за участие в нея.

Обоснован е изводът на районния съд, че изискването участникът да разполага с минимум двама консултанти/специалисти, притежаващи сертификат за ИТ одитор от международно призната организация (ISACA или друга международно призната организация) с професионална компетентност за изпълнение на поръчката няма ограничителен характер. Дейностите, влизащи в предметния обхват на обществената поръчка, предполагат избраният за изпълнител участник да разполага с квалифициран персонал, който да може да реализира същите освен бързо и качествено. Заложените към двама от професионалния екип по-завишени изисквания са съобразени с нуждата от правилното управление на процесите по изпълнение на дейностите от предмета на обществената поръчка. Правилно е приетото, че с даването на възможността сертификатът да бъде издаден от която и да е международно призната организация, в чиито правомощия е да издава такъв сертификат, предоставя възможност повече кандидати, разполагащи с такива специалисти, независимо от коя точно организация е издала сертификатите им, да участват в процедурата. По този начин не може да се приеме, че е налице въвеждане на условие, с което да се ограничи кръгът от лица, кандидатстващи за изпълнители на обществената поръчка.

Изложените съображения налагат извод, че следва да намери приложение разпоредбата на чл.222, ал.1 във вр. с чл.221, ал.2, изр.1, предл.2 от АПК като обжалваното решение бъде отменено и вместо него се постанови друго, с което оспореното наказателно постановление да бъде отменено.

Водим от горното и на основание чл.222, ал.1 във вр. с чл.221, ал.2, изр.1, предл. 2 от АПК, Административен съд – София град, 14-и касационен състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 74 от 08.01.2025 г., постановено по АНД № 8861/2023 г. от Софийски районен съд, 21 състав, и вместо него **ПОСТАНОВЯВА:**

ОТМЕНЯ наказателно постановление № 11-01-892/10.05.2023 г., издадено от директора на Агенцията за държавна финансова инспекция.

Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ:

