

РЕШЕНИЕ

№ 42470

гр. София, 17.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

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

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Петя Стоилова

ЧЛЕНОВЕ: Геновева Йончева

Златил Чолаков

при участието на секретаря Милена Чунчева и при участието на прокурора Куман Куманов, като разгледа дело номер **10278** по описа за **2025** година докладвано от съдия Геновева Йончева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административно-процесуалния кодекс (АПК), вр. чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Образувано е по касационна жалба на председателя на Сметната палата на Република България, чрез юрк. Г. В., срещу решение № 2350 от 27.06.2025 г. на Софийски районен съд, 13-ти състав, постановено по НАХД № 1421/2025 г., с което отменено негово Наказателно постановление (ЗП) № ЗОП-48÷4 от 12.11.2024 г. за налагане на административно наказание „глоба“ в размер на 1 667,96 лв., на И. В. М., за извършено нарушение на чл. 2, ал. 2, във вр. с чл. 192, ал. 1 и чл. 195 от Закона за обществените поръчки (ЗОП).

В касационната жалба са развити съображения за неправилност на обжалваното решение, като постановено в нарушение на материалния закон. Претендира се потвърждаване на наказателното постановление по съображения, че е реализиран състава на констатираното нарушение на чл. 2, ал. 2, във вр. с чл. 192, ал. 1 и чл. 195 от ЗОП. Касаторът оспорва възприетата от съда маловажност на случая. Аргументи извлича и от приложената с жалбата съдебна практика. Претендира разноси във вид на юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът – И. В. М., чрез процесуалния си представител адв. Н., оспорва касационната жалба. Претендира разноси по списък.

Прокурорът от Софийска градска прокуратура е на становище, че касационната жалба следва да бъде отхвърлена като неоснователна.

Административен съд – София град, XXIX-ти касационен състав, намира, че касационната жалба

е подадена от надлежна страна, в срока по чл. 211, ал. 1 АПК, вр. чл. 63в ЗАНН, срещу акт, подлежащ на касационно оспорване, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

За да обоснове извод за незаконосъобразност на оспореното НП, съставът на СРС е установил от фактическа страна следното:

Със Заповед № РД-08-52 от 31.01.2022 г., на основание чл. 7, ал. 1 от ЗОП, министърът на транспорта и съобщенията е делегирал на И. В. М. – главен секретар на министерството, правомощията си да организира и възлага обществени поръчки. В това качество, на 22.07.2022 г., И. В. М., е открил обществена поръчка с предмет "Следгаранционна техническа и системна поддръжка на ГИС базирана електронна платформа Единна информационна точка" чрез публикуване на обява за събиране на оферти по реда на чл. 187 от ЗОП. Обявата е публикувана в Регистъра на обществените поръчки (РОП) към Агенцията по обществени поръчки (АОП) с № F254204 от 22.07.2022 г. Прогнозна стойност на обществената поръчка е 69999,00 лева без ДДС и попада в стойностния праг на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП.

В Раздел III. "Изисквания за лично състояние и критерии за подбор", точка III. 1. 1 "Изисквания за личното състояние", т. 1 от обявата е посочено, че "Участник, за когото са налице основанията за отстраняване по чл. 54, ал. 1 и чл. 55, ал. 1, т. 1 от Закона за обществените поръчки, се отстранява от участие в обществената поръчка. Основанията за отстраняване, свързани с личното състояние се прилагат за всеки икономически оператор участник, член на обединение, подизпълнител и трето лице".

В Раздел 1. 2 "Основания за отстраняване. Мерки за доказване", точка 1 от Указанията за участие в обществената поръчка е посочено, че "Участник, за когото са налице основания по чл. 54, ал. 1 от ЗОП и посочените от възложителя обстоятелства по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП, има право да представи доказателства, че е предприел мерки, относно неговата надеждност въпреки наличие на съответното основание за отстраняване".

Въз основа на тези предвиждания на възложителя органите на Сметната палата са приели, че е осъществен състав на административното нарушение по чл. 2, ал. 2 от ЗОП. Съгласно тази разпоредба, 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. Прието е, че обектът на процесната обществена поръчка е предоставяне на услуги по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗОП, а прогнозната ѝ стойност попада в стойностния праг на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП, поради което спрямо нея намират приложение специалните разпоредби в Част Пета от ЗОП – Правила за възлагане на обществени поръчки на ниска стойност и по-конкретно Глава Двадесет и шеста, уреждаща реда за събиране на оферти с обява или покана до определени лица. Съгласно чл. 192, ал. 1 от ЗОП, озаглавен "Определяне на изпълнител" възложителят отстранява участник, за когото е налице някое от обстоятелствата по чл. 54, ал. 1 и който не отговаря на поставените от възложителя критерии за подбор, ако има такива. Същевременно с нормата на чл. 195 от ЗОП, озаглавена "Субсидиарно прилагане" е предвидено, че за неуредените в тази глава въпроси се прилагат разпоредбите на части първа и втора. В Част Втора – Правила за възлагане, Глава Седма – Изисквания към кандидатите и участниците, Раздел I - Лично състояние на кандидатите и участниците са предвидени основания за задължително отстраняване (чл. 54) и основания за незадължително отстраняване (чл. 55). По отношение на първите обстоятелства е посочено, че възложителят е длъжен да отстрани от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка кандидат или участник при установяване на наличието им,

докато при основанията за незадължително отстраняване е указано, че възложителят може да отстрани от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка кандидат или участник, за когото е налице някое от обстоятелствата, изброени в чл. 55, ал. 1 от ЗОП, като т. 1 от въпросната алинея дава възможност за отстраняване на участник или кандидат, обявен е в несъстоятелност или е в производство по несъстоятелност, или е 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.

Прието е, че разпоредбата на чл. 192, ал. 1 от ЗОП задължава възложителя да отстрани участник на основание чл. 54, ал. 1 от ЗОП, като липсва изрично позоваване на чл. 55, ал. 1 с.з. Разпоредбата на чл. 192 от ЗОП има императивен характер и не следва да се тълкува разширително. Чл. 195 от ЗОП предвижда субсидиарно прилагане на разпоредбите на част първа и втора от закона, само доколкото въпросът не е уреден в глава двадесет и шеста. В чл. 192, ал. 1 от ЗОП са регламентирани специфични основания за отстраняване на участник в обществена поръчка по глава двадесет и шест от ЗОП, поради което основанията по чл. 55, ал. 1 от ЗОП са неприложими при възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява, поради което ограничават участието на стопански субекти.

Обобщено е, че с поставянето на горното ограничително изискване са нарушени принципите на свободна и лоялна конкуренция и се възпрепятства участието на потенциални участници, които отговарят на посочените от възложителя критерии за подбор и на изискванията на чл. 54, ал. 1 от ЗОП, но не и на поставеното от възложителя изискване за лично състояние по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП.

За констатираното от контролните органи на Сметната палата нарушение е съставен Акт за установяване на административно нарушение (АУАН) № ЗОП-48/30.05.2024 г., в което след описание на горните фактически констатации и изводи е дадена правната му квалификация като такова по чл. 2, ал. 2, във вр. с чл. 192, ал. 1 от ЗОП (ред. ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.03.2019 г.) и чл. 195 от ЗОП (ред. ДВ, бр. 13 от 2016 г.).

Въз основа на АУАН е издадено обжалваното пред СРС наказателно постановление, с което при възприемане на посочения в АУАН състав на нарушението, на основание чл. 247, ал. 1, във вр. с чл. 259, чл. 260, ал. 2 и чл. 53, ал. 1 от ЗАНН, при условието на чл. 3, ал. 1 с.з., на И. В. М. е наложено административно наказание "глоба" в размер на 1667,96 лева.

Горната фактическа обстановка е възприета от СРС въз основа на събраните гласни доказателствени средства и писмените доказателства, приобщени по реда на чл. 283 от НПК, вр. чл. 84 от ЗАНН.

Решаващият извод за незаконосъобразност на НП е мотивиран от преценката на съда за липса на нарушение на ЗОП, основана на разсъжденията му дали разпоредбата на чл. 192, ал. 1 от ЗОП регламентира всички основания за отстраняване в процедурата "събиране на оферти с обява" и дали в случая е ограничено участието на кандидати с въвеждането на обстоятелството по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Даденият от съда отрицателен отговор е обоснован от систематическото тълкуване на посочените разпоредби и субсидиарното препращане на чл. 195 от ЗОП към Глава Седма от ЗОП (в която е и чл. 55). Приел е, че нормата на чл. 192, ал. 1 от ЗОП не изчерпва основанията за отстраняване, които са предвидени и в други части на ЗОП (напр. чл. 107) и са приложими в процесната обществена поръчка. Допълнителни аргументи са намерени в предвидените с чл. 56, ал. 1 от ЗОП мерки за доказване на надеждност, чието отхвърляне от възложителя при събиране на оферти с обява е изискано да се мотивира в протокола от работата

на комисията (чл. 56, ал. 4 от ЗОП). Тази нормативна уредба според съда потвърждава намерението на законодателя да предостави възможност на възложителя да постави изискване за липса на обстоятелствата по чл. 55 от ЗОП и при процедура по възлагане на поръчка на стойност по чл. 20, ал. 3, т. 2 с публикуване в РОП на обява за събиране на оферти. Според съда не е установено от АНО въпросното изискване по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП да е необосновано, респ. да не е съобразено с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. Посочено е, че дори и поведението на жалбоподателя да е съставомерно от обективна страна, не се установява по несъмнен начин, че той е действал виновно по отношение на предвидения в чл. 2, ал. 2 от ЗОП резултат, който се отнася не до всяко ограничаване на участието в обществена поръчка, а само до такова, несъобразено с нейното естество. Съдът е изложил аргументи и в подкрепа на извода за маловажност на нарушението. Това негово заключение е изведено при съобразяване на естеството на въведеното от възложителя условие по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП и обстоятелството, че на посоченото основание на практика не са отстранени участници в процедурата.

Решението е валидно, допустимо и правилно. То е основано на събраните по делото писмени и гласни доказателства, които са всестранно анализирани. Решаващите изводи са формирани при вярно и аргументирано обсъждане и анализиране на всички факти, значими за спорното право.

Пред касационната инстанция се релевират възражения само по приложението на материалния закон, поради което и по аргумент от чл. 218, ал. 2 АПК, вр. чл. 63в ЗАНН, същите са предмет на настоящата преценка.

Правният спор, по който страните не възразяват по фактите, се свежда до това дали разпоредбата на чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП е приложима в процедурата по възлагане чрез събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 с.з. Въпросната норма е диспозитивна и дава право на възложителя да отстрани кандидат или участник, който е обявен в несъстоятелност, или е в производство по несъстоятелност, или е 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. Включването ѝ като изискване към личното състояние на участниците е в оперативната самостоятелност на възложителите, обосновано от предмета и обема на конкретната поръчка. То е факултативно основание за отстраняване, за разлика от тези в чл. 54, ал. 1 от ЗОП, които са императивни (задължителни) и поради това са изрично регламентирани в разпоредбата на чл. 192, ал. 1 от ЗОП, наред с непокриването на критериите за подбор (ако са предвидени такива от възложителя в обявата). В този смисъл съдът намира, че обстоятелствата по чл. 54, ал. 1 от ЗОП не представляват единствено законово основание за отстраняване на участник в процедурата по събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП. Поради това и погрешно е тълкуването на АНО, че в процесната възлагателна процедурата възложителят може да отстрани участник единствено на основание чл. 54, ал. 1 от ЗОП, но не и по някое от основанията в чл. 55.

Горният извод се налага и от систематичното тълкуване на разпоредбите на чл. 54 и чл. 55 от ЗОП, които се намират в Глава Седма, Раздел I („Лично състояние на кандидатите и потребителите“) от закона. С тях се уреждат общи правила, приложими за всички процедури по възлагане на обществени поръчки, независимо от вида им.

Друго не следва от препращащата норма на чл. 195 от ЗОП, която предвижда, че за неуредените случаи се прилагат части първа и втора от закона. Това препращане има за цел да гарантира, че дори при възлагане чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица —

процедура, която по принцип е по-малко конкурентна — се спазват основните принципи, заложиени в чл. 2 от ЗОП. Ето защо и съдът напълно споделя заключението на СРС, че разпоредбата на чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП се прилага на общо основание, включително и за процесната процедура. Обратното становище на АНО е лишено от всякаква логика, тъй като на практика лишава възложителя от правото да изисква финансова сигурност, само защото се използва по-опростен ред за възлагане. Фактът, че една процедура е опростена по отношение на сроковете или изискваната документация, не означава автоматично изключване на правилата за личното състояние на изпълнителя. Следва да се посочи, че разпоредбите на ЗОП по отношение на основанията за отстраняване (чл. 54 и чл. 55) транспонират Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО, която предвижда задължителни и факултативни основания за отстраняване, приложими към всички процедури за възлагане на обществени поръчки.

Само по себе си изискването участникът да не е обявен в несъстоятелност е напълно оправдано и е пряко свързано със защитата на интересите на възложителя. Затова и въвеждането на условието по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП е от съществено значение за него, тъй като гарантира надеждността и финансовата стабилност на бъдещия изпълнител. От тази гледна точка основаниято за отстраняване по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП служи като превантивен механизъм за избягване на договаряне с икономически субекти с несигурен финансов статус, чието правно и финансово състояние прави изпълнението на договора силно рисково или фактически невъзможно. Този риск е еднакво висок, независимо дали поръчката е възложена по общ ред или чрез събиране на оферти. Възложителят има законово право и задължение да сведе до минимум риска от неизпълнение или прекратяване на договора. Чрез поставянето на това условие възложителят защитава законосъобразното и ефективно разходване на публичния ресурс, като избира партньор, който има правна и финансово възможност за изпълнение на възложената дейност. От тази гледна точка предоставянето на оперативна самостоятелност на възложителя да приложи основаниято по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП в процедурата по събиране на оферти с обява е напълно законосъобразно и необходимо за гарантиране на надеждността на бъдещия изпълнител и защитата на публичния интерес.

Следва да се добави, че рискът от необосновано ограничаване на конкуренцията в случая е предотвратен чрез включването на механизма за доказване на надеждност по чл. 56 от ЗОП. Съгласно ал. 1 на цитираната разпоредба кандидат или участник, за когото са налице основания по чл. 54, ал. 1 и посочените от възложителя обстоятелства по чл. 55, ал. 1, има право да представи доказателства, че е предприел мерки, които гарантират неговата надеждност, въпреки наличието на съответното основание за отстраняване. За тази цел кандидатът или участникът може да докаже, че: 1. е погасил задълженията си по чл. 54, ал. 1, т. 3, включително начислените лихви и/или глоби или че те са разсрочени, отсрочени или обезпечени; 2. е платил или е в процес на изплащане на дължимо обезщетение за всички вреди, настъпили в резултат от извършеното от него престъпление или нарушение; 3. е изяснил изчерпателно фактите и обстоятелствата, като активно е съдействал на компетентните органи, и е изпълнил конкретни предписания, технически, организационни и кадрови мерки, чрез които да се предотвратят нови престъпления или нарушения; 4. е платил изцяло дължимото вземане по чл. 128, чл. 228, ал. 3 или чл. 245 от Кодекса на труда.

Включването на посочения в чл. 56, ал. 1 от ЗОП механизъм за надеждност сочи, че наличието на обстоятелството по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП в случая не води до безусловно отстраняване и неотменима бариера за участие, а създава баланс между защитата на публичния интерес (надеждност на изпълнителя) и принципа на свободната конкуренция. Дори и формално да

попада в обхвата на чл. 55, участникът запазва възможността да докаже годността си. По този начин рискът от необосновано ограничаване на стопанските субекти – което би било нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП – е предотвратен именно чрез възможността участниците да оборят негативните основания и да запазят правото си на участие.

В заключение съдът споделя и мотивите на СРС, че дори да се приеме, че формално е извършено нарушение, случаят следва да бъде квалифициран като маловажен по смисъла на чл. 28, б. „а“, във връзка с § 1, т. 4 от ДР на ЗАНН. В конкретната процедура няма данни да е отстранен участник на основание чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП, което означава, че не е настъпил реален вредоносен резултат. От друга страна, нормата на чл. 55, ал. 1 от ЗОП има за цел да очертае профила на надеждния търговски партньор. Целевата функция на нормата (превенция) не е била нарушена с оглед на крайния изход на процедурата. Това, съчетано с липсата на реален ефект, води до намаляване на обществената опасност на действието до изключително ниска степен.

В обобщение настоящият касационен състав намира, че обжалваното решение на СРС е правилно и при условията и по реда на чл. 221, ал. 2 АПК следва да бъде оставено в сила.

При този изход на спора основателно е искането на ответника за присъждане на разноси, които съобразно представения по делото на л. 49 договор за правна защита и съдействие възлизат на 1 000,00 лв. и представляват заплатен в брой адвокатски хонорар.

Така мотивиран и на основание чл. 221, ал. 2 от АПК, вр. чл. 63в от ЗАНН, Административен съд София-град, XXIX-ти касационен състав,

Р Е Ш И:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 2350 от 27.06.2025 г. на Софийски районен съд, 13-ти състав, постановено по НАХД № 1421/2025 г.

ОСЪЖДА Сметната палата на Република България да заплати на И. В. М. разноси за настоящата инстанция в размер на 1000,00 (хиляда) лева.

Решението е окончателно.

Председател:

Членове: