

РЕШЕНИЕ

№ 15021

гр. София, 02.05.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 10 състав, в
публично заседание на 24.04.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мариета Райкова

при участието на секретаря Евгения Стоичкова и при участието на
прокурора Цветослав Вергов, като разгледа дело номер **1601** по описа за **2025**
година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при
споделяно управление вр. чл. 145 и сл. от АПК.

Образувано е по жалба Агенция „Пътна инфраструктура“ срещу Решение за определяне на
финансова корекция №ФК-2/24.01.2024г. на ръководителя на Управляващия орган на Оперативна
програма „Транспорт и транспортна инфраструктура 2014-2020г.“, с което е наложена финансова
корекция в размер на 10% върху поисканите за възстановяване разходи на стойност 6329.90 лева
без ДДС по Договор №Д-99 от 04.09.2019г., сключен с „България ЕР-Посока“ ДЗЗД на стойност
95 000 лева без ДДС.

Жалбоподателят счита, че решението е незаконосъобразно, противоречи на целта на закона и на
материалните му разпоредби. Посочените от административния орган нарушения на ЗОП,
свързани с необосновано ограничаване на конкуренцията и поставяне на неправомерни критерии
за подбор в условията за участие, нарушаване на принципа на публичност и прозрачност при
провеждането на електронната процедура за сключване на рамково споразумение за възлагане на
централизирана обществена поръчка, са извършени към момент, в който АПИ не е била участник
в процедурата. Изискването да е налице действие или бездействие на икономически оператор
означава, че следва да е налице конкретен икономически оператор, който да бъде конкретен
извършител. В случая, всички действия, посочени като нарушения в административния акт, не са

извършени от АПИ. Следователно не е налице задължителен елемент от фактическия състав на нередността, поради което оспореният акт се явява незаконосъобразен.

С Решение № 5537 от 17.05.2024г., постановено по адм. дело 1293/24 по описа на АССГ, Решението за налагане на финансова корекция №ФК-2/24.01.2024г. на ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура 2014-2020г.“ е отменено. С Решение №1175 от 11.02.2025г., постановено по адм. дело 7125 от 2024г. на ВАС първоинстанционното решение е отменено и делото върнато за ново разглеждане на първоинстанционния съд.

В съдебно заседание процесуалният представител на жалбоподателя поддържа изложените в жалбата доводи за отмяна на решението за финансова корекция. Претендира разноски.

Процесуалният представител на ответника оспорва подадената жалба и моли съда да я остави без уважение, като депозира и писмено становище. Претендира присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Съдът, като взе предвид становищата на страните в процеса и представените по делото доказателства, приема за установено следното:

С оспореното решение, на основание чл. 70, ал.1, т.9 от ЗУСЕФСУ във връзка с § 70 от ПЗР на ЗУСЕФСУ, чл.25, ал.2, т.3 и чл.22б, ал.2, т.3 от ЗОП (отм.), чл.25, ал.5 и ал.6 от ЗОП (отм.) и т.10 “б” (колона №3) 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 ЗУСЕСИФ, е определена финансова корекция по Договор №Д-99 от 04.09.2019г. с бенефициент Агенция „Пътна инфраструктура“, съответстваща на най-високия приложим процентен показател в размер на 10% от поисканите за възстановяване разходи по процесния договор за обществена поръчка.

Посочено е, че до установяване на нередност се е стигнало в резултат на извършен одит на операциите на Оперативна програма “Транспорт и транспортна инфраструктура” през 2023г. и направена проверка на проект BG16M10P001-5.001-0012 “Осигуряване на финансови средства за покриване на разходите за обучение и командировки в чужбина и провеждане на работни срещи в страната за служители на АПИ”, като от одитния орган- ИА “Одит на средствата на ЕС” на УО е изпратен доклада от проверката. В резултат на извършената проверка на открита електронна процедура за сключване на рамково споразумение с няколко лица за възлагане на централизирана обществена поръчка с предмет “Осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания в страната и чужбина”, с две обособени позиции, сключени две рамкови споразумения и при проверката на обособена позиция №2 и споразумение №СПОР-12 от 05.06.2017г., са констатирани следните нарушения, свързани с договор №Д-99 от 04.09.2019г. с ДЗЗД “България Ер-Посока”:

Според Констатация №1 в решението е налице нарушение на чл. 25, ал.2, т.3 и чл. 22б, ал.2, т.3 от ЗОП /отм./ по обособена позиция № 2. При преглед на публикуваната на профила на купувача документация е установено, че в профила на купувача не са публикувани и/или липсва: описание на предмета на поръчката, включващо всички дестинации по ОП № 2, за които е предвидено да се

направят ценови предложения от участниците / публично достъпни чрез профила на купувача са данни за 20 от 49-те дестинации/, части от методиката за оценка, а именно тегловите коефициенти по подпоказатели Ф01 и Ф02 и конкретния начин за образуване на цената по ОП № 2, приложимите образци на ценовите предложения, поради което заинтересованите лица не са имали на разположение минимално гарантираната им от чл. 25, ал.2, т. 3 от ЗОП /отм./ и от чл. 28, ал.1, т.3,7 и 8 от ЗОП /отм./ информация за предмета и обема на поръчката, всички части от методиката за оценка и образците на оферти в частта за ценовото предложение по ОП № 2.

Според Констатация № 2 в решението са налице ограничителни изисквания: в раздел III.2.3. от обявлението и т.13 от указанията към участниците възложителят е изискал участниците в процедурата да имат изпълнени минимум по 10 услуги за всяка обособена позиция, еднакви или сходни с предмета на обществената поръчка през последните 3 години. Под услуги, сходни с предмета на обществената поръчка следва да се разбират услуги по продажба на самолетни билети. Когато участникът подава оферта за повече от една обособена позиция, за отделните обособени позиции следва да бъдат посочени различни услуги. Прието е нарушение на чл. 25, ал.5 и ал.6 ЗОП /отм./ и нередност по т. 11,б."б" /колона 3/ от Приложение № 1 към чл. 2, ал.1 от Наредбата за посочване на нередности /ДВ бр.67/2019 г. и е определена финансова корекция 5 %. Съгласно раздел III.2.3. от обявлението и т.1.3.5 от указанията към участниците, участниците в процедурата следва да разполагат с поне 1 офис / представителство на територията на [населено място]/. Минималното изискване се доказва с декларация-списък в свободен текст с притежаваните от участника /собствени или наети/ офиси/ помещения с посочване на адреса, описание на оборудването и др. При преглед на условията за участие в процедурата е установено, че съгласно т. 8 от изискванията към съдържанието на техническите предложения, участниците доставят самолетните билети по електронен път или на хартиен носител до местата, определени от индивидуалните възложители по договорите, сключени въз основа на рамковото споразумение. Прието е нарушение на чл. 25, ал.5 и ал.6 ЗОП /отм./ и нередност по т. 10, б."б" /колона 3/ от Приложение № 1 към чл. 2, ал.1 от Наредбата за посочване на нередности /ДВ бр.67/2019 г. и е определена финансова корекция 10 %.

Посочено е, че с оглед естеството на нарушението е невъзможно да се даде реално количествено изражение на финансовите последици, поради което на основание чл.5, ал.1 вр. чл.3, ал.2 от Наредбата за посочване на нередности размерът на финансовата корекция се определя по пропорционалния метод.

С тези мотиви е наложена финансова корекция в размер на 10% върху поисканите за възстановяване разходи на стойност 6 329.90 лв. без ДДС по засегнатият от нарушението договор №№Д-99 от 04.09.2019г. сключен с „България ЕР-Посока“ ДЗЗД на стойност 95 000 лева без ДДС, по обособена позиция №2- № СПОР-12 от 05.06.2017г., като финансовата корекция има влияние в размер на 632.99лв. върху верифицираните разходи по безвъзмездната финансова помощ.

Съдът, след като се запозна с представената административна преписка и становищата на страните, прави следните правни изводи: Жалбата е подадена в законоустановения срок и е допустима. Разгледана по същество жалбата е основателна.

При извършената служебна проверка за законосъобразност на оспорения акт на основанията посочени в чл. 146 от АПК, съдът намира, че той е издаден от компетентен орган, спазени са административнопроизводствените правила на АПК и ЗУСЕФСУ, но са приложени неправилно

съответните материални норми.

С Решение №РМФ-7 от 21.01.2016г. на министъра на финансите е открита процедура по възлагане на обществена поръчка- “Открита процедура за сключване на рамково споразумение с няколко оператора за възлагане на централизирана обществена поръчка за нуждите на органите на изпълнителната власт по чл.4, ал.1 от Постановление 385 на МС от 30.12.2015г., с предмет “Осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания в страната и в чужбина” с две обособени позиции:

Обособена позиция 1 “Осигуряване на самолетни билети за пътуване до Б.” и

Обособена позиция 2 “Осигуряване на самолетни билети за полети до други дестинации”.

Процедурата е с възлагащ орган Централен орган за обществени поръчки и е проведена електронно, чрез уеб-базираната Система за електронно възлагани обществени поръчки /СЕВОП/, намираща се на адрес <https://sevor.minfin.bg/>, секция “Дейности”: Публикувани процедури за РС.

В резултат на проведената обществена поръчка по обособена позиция №2 “Осигуряване на самолетни билети за полети до други дестинации” е сключено Рамково споразумение № СПОР-12/05.06.2017г. за възлагане на централизирана обществена поръчка с предмет “Осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух по пътници и багаж при служебни пътувания в страната и чужбина”. Споразумението е сключено между Министерство на финансите в качеството му на възложител и шестима изпълнители, сред които и “България-Ер Посока” ДЗЗД.

След провеждане на този първи етап на процедурата - сключване на рамково споразумение между МФ /Централен орган за покупки/ и потенциалните изпълнители, е пристъпено към втория етап- провеждане на мини-процедури от всеки индивидуален възложител за сключване на индивидуален договор за услуги по осигуряване на самолетни билети, въз основа на рамковото споразумение, като индивидуалните договори следва да бъдат сключвани по реда на чл.112 ЗОП и следващите, при условията, определени в раздел X на рамковото споразумение и след определяне на изпълнител по реда на чл.82 ЗОП.

Във връзка с чл.1, ал.3 и чл.19, ал.8 от Рамково споразумение №СПОР-12/05.06.2017г. за възлагане на централизирана обществена поръчка с предмет : “Осигуряване на самолетни билети за полети до други дестинации“ на ЦОП, е подписан договор №Д-99/04.09.2019г. с максимална стойност до 95 000лв. без ДДС, с възложител Агенция “Пътна инфраструктура” и изпълнител "България Ер - Посока"ДЗЗД. Съобразно предмета на договора възложителят възлага, а изпълнителят приема да представи срещу възнаграждение услугата по осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания до други дестинации за нуждите на възложителя, със срок на действие на договора до 31.12.2019г. или до изчерпване на материално предвидената стойност.

В рамките на извършената проверка УО на ОПИК е установил по отношение на първия етап от централизираната обществена поръчка (електронна процедура за определяне на потенциални изпълнители на рамковото споразумение) редица обстоятелства, които според УО представляват нарушения на правилата за определяне на изпълнител, за които е наложил посочената по-горе

финансова корекция.

Като основание за финансовата корекция е посочил нормата на чл. 70, ал. 1, т.9 от ЗУСЕФСУ, според която финансова подкрепа със средства от ЕСИФ може да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция за нередност, съставляваща нарушение на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта извършено чрез действие, или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕСИФ.

Съдът намира, че актът е издаден в нарушение на материалния и процесуалния закон, тъй като в него не са описани действия или бездействия на Агенция “Пътна инфраструктура” като бенефициент по договор, финансиран със средства по ЕСИФ, т.е. не са описани факти въз основа на които да се приеме, че са възникнали предпоставки за налагане на финансова корекция точно на АПИ за описаната нередност. Застъпните твърдения за нарушение на чл.25, ал.2, т.3 и чл.22б, ал.2, т.3 от ЗОП (отм.) и за въведени ограничителни изисквания имат отношение към законосъобразното провеждане на откритата електронна процедура за сключване на рамково споразумение за възлагане на централизирана обществена поръчка за нуждите на органите на изпълнителната власт по чл.4, ал.1, т.1, 2 и 3 от Постановление №385/2015г. на МС и сключеното Рамково споразумение № СПОР-12/05.06.2017г., между Министерство на финансите в качеството му на възложител и шестте определени за изпълнители дружества. Цялата обществена поръчка е изпълнена от Централния орган за обществени поръчки. С Постановление на Министерския съвет № 112/04.06.2010г. министърът на финансите е определен за Централен орган за обществени поръчки. В тази си дейност той се подпомага от дирекция „Централно звено за финансиране и договаряне” при Министерството на финансите. Рамково споразумение № СПОР-12/05.06.2017г. е сключено от министъра на финансите, в качеството му на представляващ Министерството на финансите и като Централен орган за покупки. т.е. всички твърдяни действия са извършени от лица, които не са в състава и правомощията на Агенция “Пътна инфраструктура”. Не са описани никакви действия или бездействия в дейността на АПИ, които да са във връзка с констатираното нарушение, с оглед на което изводът за установена нередност в дейността на този субект по посочените разпоредби е необоснован.

Както е посочил в своето отменително решение №1175 от 11.02.2025г. Върховният административен съд възложеният от Агенция “Пътна инфраструктура” договор е въз основа на рамковото споразумение, както и че нарушенията в процедурата, въз основа на която е сключено рамковото споразумение, рефлектират върху този договор. Посочена е и разпоредбата на чл.82, ал.6 ЗОП, съобразно която за провеждане на вътрешен конкурентен избор възложителят може да приложи показателите и методиката за оценка, използвани за сключване на рамковото споразумения, да ги прецизира, когато е необходимо, или да включи нови показатели и методика, когато това е подходящо.

В случая РУО не е изследвал причинно-следствената връзка между сключеното рамково споразумение и неговото правно съотнасяне към сключеният от възложителя АПИ договор №Д-99 от 04.09.2019г., сключен с „България ЕР-Посока“ ДЗЗДП т.е. не е посочил как рамковото споразумение е рефлектирало върху последващия договор, при безспорна установеност, че се касае за два етапа на една обществена поръчка. Не е обосновал как проведената от АПИ възлагателна процедура е възпрепятствала потенциалните участници да разполагат с минимално гарантираната им информация за предмета и обема на поръчката, всички части на методиката за

оценка, както и как са били ограничени участниците при този проведен последващ избор. Доколкото рамковото споразумение е сключено въз основа на открита процедура с Решение РМФ-7 от 21.01.2016 на МФ, приложим за посочените в оспореното решение нарушения е бил предходния Закон за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 28 от 2004 г.; изм., бр. 53 от 2004 г., бр. 31, 34 и 105 от 2005 г., бр. 18, 33, 37 и 79 от 2006 г., бр. 59 от 2007 г., бр. 94, 98 и 102 от 2008 г., бр. 24 и 82 от 2009 г., бр. 52, 54, 97, 98 и 99 от 2010 г., бр. 19, 43, 73 и 93 от 2011 г., бр. 33, 38 и 82 от 2012 г., бр. 15 от 2013 г., бр. 35 и 40 от 2014 г. и бр. 8, 12, 14, 17, 35 и 79 от 2015 г., отменен със ПЗР на ЗОП, ДВ, бр.13 от 16 Февруари 2016г.).

Със сключването му приключва първият етап от сложния фактически състав по избора на изпълнители по него. Съответно, към датата на сключване на договора между АПИ и "България Ер-Посока" ДЗЗД е в сила актуалният Закон за обществените поръчки, като възложителят е провел вътрешен конкурентен избор по чл.82, ал.3 и 4 от ЗОП (ДВ, бр.13 от 16 Февруари 2016г., доп. ДВ, бр.34 от 3 Май 2016г., изм. и доп. ДВ, бр.63 от 4 Август 2017г., изм. ДВ, бр.85 от 24 Октомври 2017г., доп. ДВ, бр.96 от 1 Декември 2017г., изм. и доп. ДВ, бр.102 от 22 Декември 2017г., изм. ДВ, бр.7 от 19 Януари 2018г., изм. и доп. ДВ, бр.15 от 16 Февруари 2018г., доп. ДВ, бр.17 от 23 Февруари 2018г., доп. ДВ, бр.24 от 16 Март 2018г., доп. ДВ, бр.30 от 3 Април 2018г., изм. и доп. ДВ, бр.49 от 12 Юни 2018г., изм. ДВ, бр.77 от 18 Септември 2018г., доп. ДВ, бр.80 от 28 Септември 2018г., изм. и доп. ДВ, бр.86 от 18 Октомври 2018г., изм. ДВ, бр.102 от 11 Декември 2018г., изм. ДВ, бр.105 от 18 Декември 2018г., изм. и доп. ДВ, бр.17 от 26 Февруари 2019г.). Всеки един от двата етапа е проведен съобразно действащия към момента ЗОП. Това означава, че РУО е следвало да изясни въпросите за допуснатите нарушения съобразно действащият към момента Закон за обществените поръчки и дали посочените като нарушения разпоредби на чл.25 и 22б от отменения Закон за обществени поръчки имат своето фактическо и правно съответствие с актуалния Закон за обществени поръчки, след като ги намира за рефлектиращи върху сключения договор №Д-99 от 04.09.2019г. с „България Ер-Посока“ ДЗЗДП. Това е необходимо и заради обстоятелството, че посочените от него нарушения на чл.25 и 22б от ЗОП(отм.) не могат да представляват нередности по Приложение №1 от Наредбата, тъй като Наредбата за посочване на нередности е в сила от 31.03.2017г., приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., като съгл. чл.2 от същата нередностите, съставляващи нарушения при възлагането на обществени поръчки до влизането в сила на Закона за обществените поръчки (обн., ДВ, бр. 13 от 2016 г.) и съгласно § 18, 19 и 23 от неговите преходни и заключителни разпоредби, както и приложимите процентни показатели на финансови корекции за тези нередности са посочени в Приложение № 1а.

За така посоченото ненадлежно мотивиране на оспореното решение, което възпрепятства жалбоподателя да организира адекватно защитата си и съда да извърши надлежна проверка за законосъобразност на акта, е налице и наднационална съдебна практика. В Решение от 6 март 2025 година по съединени дела С-471/23 и С-477/23 СЕС приема, че чл.2, т.36 и т.37 от Регламент №1303/2013 година допуска национална правна уредба, според която адресат на решение за

определяне на финансова корекция може да бъде икономически оператор, различен от извършителя на нарушението (какъвто е процесния случай), но трябва да се изследва, дали е финансово отговорен пред РУО по програмата, дали е знаел, че в случай на нередност за нарушение на този друг оператор ще отговаря чрез финансова корекция пред съответния управляващ орган. Това изисква ясно описание на основанията за налагане финансова корекция, конкретно на Агенция “Пътна инфраструктура”, за допуснатото нарушение от друг субект – Министерство на финансите в качеството му на Централен орган за обществени поръчки като възложител на обществена поръчка. Т. описание в акта няма. Не се твърди АПИ да е използвала рамковото споразумение по начин, по който да е ограничила или нарушила конкуренцията, неправилно да е приложила показателите и методиката за оценка респ. да е уведомена за допуснатите нередности при сключване на рамковото споразумение и възможността да ѝ бъде наложена финансова корекция. Не е ясно на какво основание корекцията се насочва към средствата, отпуснати на АПИ по административния му договор с МТИТС. В тази връзка не са описани условията за отпускане на помощта, посочени в Административния договор рег. № ДОПТТИ-7 от 18.07.2017г., както и всички други относими и необходими за изясняване на спора доказателства.

Допуснатото нарушение в административната процедура е отменително основание по чл. 146, т. 3 и 4 от АПК – допуснати са съществени процесуални нарушения, чрез неописване на фактите във връзка с констатираното нарушение и в нарушение на материалния закон е наложена финансова корекция, при обстоятелства, които не водят до извод за допусната нередност в дейността конкретно на АПИ. Обжалваното решение следва да се отмени като незаконосъобразно.

С оглед изхода на правния спор в полза на жалбоподателя следва да се присъдят направените разноски, които съдът определя в размер на 350.64 лв., представляващи заплатена държавна такса в размер на 50.64лв. и юрисконсултско възнаграждения от по 100 лв. за всяка от инстанциите.

Така мотивиран, Административен съд София - град, III - то отделение, 10 състав, на основание чл. 172, ал. 2 АПК:

Р Е Ш И:

ОТМЕНЯ по жалба на Агенция „Пътна инфраструктура“, [ЕИК], Решение №ФК-2/24.01.2024г. на ръководителя на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020

ОСЪЖДА Министерството на транспорта и съобщенията да заплати на Агенция „Пътна инфраструктура“, разноски в размер на 350.64 (триста и петдесет лева и шестдесет и четири стотинки).

РЕШЕНИЕТО подлежи на обжалване в 14-дневен срок пред Върховния административен съд на Република България.