

РЕШЕНИЕ

№ 33635

гр. София, 15.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, X КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 10.10.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Весела Цанкова

ЧЛЕНОВЕ: Калинка Илиева
Слава Гьошева

при участието на секретаря Ася Лекова и при участието на прокурора Александър Павлов, като разгледа дело номер **7787** по описа за **2025** година докладвано от съдия Калинка Илиева, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административно- процесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания /ЗАНН/.

Образувано е по касационна жалба на Агенция за държавна финансова инспекция, [населено място], [улица] срещу решение № 2052 от 05.06.2025 г. постановено по НАХД № 11436/2024 г. по описа на Софийски районен съд (СРС), Наказателно отделение (НО), 111-ти състав, с което е отменено наказателно постановление (НП) № 11-01-1398 2023/13.06.2024 г., издадено от директора на Агенция за държавна финансова инспекция, с което на С. Ф. Б., с ЕГН: [ЕГН], с адрес: [населено място], [улица], ет. 3, е наложено наказание глоба в размер на 23 067.90 лева за извършено административно нарушение по чл. 17, ал. 1, във вр. с чл. 20, ал. 2, т. 1 от Закона за обществените поръчки.

В жалбата се развиват съображения, че решението на СРС е неправилно, постановено при съществено нарушение на процесуалните правила и материалния закон. Излага доводи, че събраните по административно-наказателната преписка доказателства установяват по безспорен и несъмнен начин сочената в акта фактическа и правна обстановка. Възразява срещу правните изводи. Излага доводи, че представените по делото становища от АОП или други държавни органи, обхващат периоди, несъответни с проверявания такъв по конкретната финансова инспекция и съответно не са относими към предмета на настоящия правен спор. Те не разглеждат

и не се произнасят по отношение на сключения процесен договор. Твърди, че привлеченото към административнонаказателна отговорност лице С. Б. заема длъжността „изпълнителен директор“ на „Автомагистрали“ ЕАД и като такъв той е ръководител на организация от публичния сектор и възложител на обществени поръчки по силата на закона. Възражава срещу така приетият извод на въззивния съд за несъставомерност на нарушението от субективна страна, доколкото не почива на разпоредбите на материалния закон, на приобщените към АНП доказателства, същият е изведен абстрактно, базирайки се единствено на неотнормирани към конкретния казус документи. Извършеното административно нарушение не е с ниска степен на обществена опасност, доколкото са засегнати особено важни обществени отношения, свързани с императивни изисквания на Закона за обществените поръчки, във връзка с възлагането на обществените поръчки. Следва да бъде съобразено и обстоятелството, че санкцията е наложена в законоустановения размер, предвиден от закона - 23 067,90 лв. Искане за отмяна на атакуваното решение и потвърждаване на НП. Претендира юрисконсултско възнаграждение за двете съдебни инстанции.

В писмените бележки твърди, че са налице предпоставките за ангажиране на отговорността. „Автомагистрали“ ЕАД е извършвало дейности, при възлагането на които не е осигурена свободна конкуренция. Налице са предпоставките за ангажиране на административнонаказателната отговорност. Дружеството постепенно увеличава задължениостта си. При цитираните от ответника доклади са проверени два инхаус договора, сключени на основание чл. 14, ал. 1, т. 6 ЗОП, като са възложени дейности от общ интерес, при възлагането на които не е осигурена свободна конкуренция.

Ответникът - С. Ф. Б. чрез адв. Е. И. К. твърди, че не може да се направи еднозначен извод, че търговските дружества със 100 % държавно участие са публично-правни организации, съответно техните ръководители да имат качеството „възложител“ по смисъла на ЗОП. В подкрепа на този извод е и доклад № ДИД2-СФ-22/1.6.2021 г. за извършена финансова инспекция на „Монтажи“ ЕАД, както и доклад № ДИД 1-СФ-5/2.2.2021 г., съставен след проверка на договорите за изграждане на АМ „Х.“, сключени между „Автомагистрали“ ЕАД и АПИ, както и сключените в изпълнение договори за специфични дейности, идентични с този, с който е съставено НП. Ето защо не са релевантни твърденията в касационната жалба, че финансовите инспекции са с различни задачи.

Неоснователни са твърденията, че становищата обхващат периоди, несъответни на проверявания период. Въз основа на всички становища, вкл. и от принципала на дружеството и при липса на ясни, конкретни и еднозначни нормативни разпоредби, то г-н Б. и могъл да действа единствено по начина, по който е действал.

Твърди, че „Автомагистрали“ ЕАД не е публично правна организация по смисъла на § 2, т. 43 ДР на ЗОП като не е налице кумулативно необходимото изискване за наличието на „нужди от обществен интерес“ доколкото в случая не е посочено това при учредяване на дружеството, каквото в случая не е посочено. В случая дружеството няма монополно положение, стреми се и реализира печалба, разполага с голям обем материални активи. Сключва множество търговски договори, вкл. и с възложител АПИ, но те в по-голямата си част са чрез участие в открити процедурите носят белезите на обикновени търговски договори. Дружеството не е подпомагано от държавата при покриване на загуби, а оборотните средства са получавани чрез договор за

кредит. Това се потвърждава е от приетата с решение на МС № 776/12.10.2022 г. Политика за участието на държавата в публичните предприятия, като „Автомагистрали“ ЕАД е в група А1 – публично предприятие, което участва на свободен пазар и се финансира от си приходи и/или от средства, привлечени от финансовите пазари.

Прокурорът от Софийска градска прокуратура изразява становище за основателност на касационната жалба – следва НП да бъде потвърдено.

Административен съд София – град, Х - ти касационен състав, като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания, прилагайки нормата на чл. 218 АПК, приема следното:

Съобразно чл.218 АПК касационната инстанция дължи произнасяне само относно наведените в жалбата касационни оплаквания, като следи служебно за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон. Съдът намира, че обжалваното решение на СРС, НО, 101-и състав е валидно,

Касационната жалба е допустима, като подадена срещу съдебно решение, подлежащо на касационен контрол, от надлежна страна по смисъла на чл.210, ал.1 АПК, във вр. чл.63, ал.1, изр.2 ЗАНН и при спазване на преклузивния 14-дневен срок по чл.211, ал. 1 АПК, във вр. чл.63, ал.1, изр.2 ЗАНН.

Настоящият състав, като извърши служебна проверка, на основание чл.218, ал.2 АПК и въз основа на фактите, установени от районния съд, съгласно чл.220 от АПК, намира, че обжалваното решение е валидно и допустимо. Решението е постановено по отношение на акт, който подлежи на съдебен контрол, като произнасянето е извършено от компетентен съд, в рамките на правомощията му.

От фактическа страна Софийският районен съд е приел за установено, че на 20.04.2021 г., в [населено място], в „Автомагистрали“ ЕАД, [населено място], чрез С. Ф. Б. - изпълнителен директор на „Автомагистрали“ ЕАД, [населено място], и публичен възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 14 от Закона за обществените поръчки, като е сключил договор с изх. № СД-05-157/23.04.2021 г. с ДЗЗД „Укрепване на РПМ 2021“, [населено място], е възложил обществена поръчка за изпълнение на определени по вид и количество в количествено-стойностна сметка, съставляваща Приложение № 1, неразделна част от договора, работи по изпълнение на специфични дейности с предмет: „Доставка и монтаж на високоякостни мрежи за обект: „АМ Х. - участък 1 от км. 87+800 до км. 103+060, вкл. пътен възел „Д.“, без да е приложил процедура по чл. 18, ал. 1, т. 12 (публично състезание) или т. 13 (пряко договаряне) от ЗОП, съобразно стойността на поръчката при наличие на основания за това. Стойността на договор с изх. № СД-05-157/23.04.2021 г., сключен между „Автомагистрали“ ЕАД и ДЗЗД „Укрепване на РПМ 2021“, е в размер на 961 162,50 лева без ДДС и същата надвишава минималния стойностен праг по чл. 20, ал. 2, т. 1 от ЗОП.

За извършеното нарушение на касатора бил съставен АУАН № 11-01-1398/20.12.2023г. за нарушение на чл.17, ал.1, вр. чл.20, ал.2, т.1 от ЗОП. Въз основа на АУАН е издадено процесното НП.

От правна страна въззивният съд е приел, че има достатъчно събрани доказателства, които навеждат на извод за липса на съставомерност на нарушението от субективна страна, тъй като не е извършено виновно. Приел е, че по делото не е установено нито едно категорично доказателство Б. да е разбрал за вмененото му задължение преди 20.04.2021 г., а всички приложени писмени доказателства, издадени преди процесната дата указват, че дружеството „Автомагистрали“ ЕАД не е публичен възложител спрямо сключените договори с трети лица по смисъла на ЗОП, от което остава недоказана субективната страна на нарушението. Приел е още, че с оглед факта, че се санкционира по административнонаказателен ред физическо лице, е абсолютно задължително да има пълна яснота за вината му.

Настоящият касационен състав приема за правилни изводите на въззивния съд, че при съставянето на АУАН и издаването на НП не са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила. Установяването на административното нарушение и налагането на административно наказание са извършени от компетентните административни органи /чл. 261, ал. 1 и ал. 2 ЗОП/. Спазени са сроковете по чл. 261, ал. 1 ЗОП и чл. 34, ал. 3 от ЗАНН, не е изтекъл и срокът на абсолютната погасителна давност по чл. 81, ал. 3, във връзка с чл. 80, ал. 1, т. 5 от Наказателния кодекс.

Пред настоящата инстанция не са ангажирани нови писмени доказателства по смисъла на чл. 219, ал. 1 от АПК, поради което и на основание чл. 220 АПК се приемат за доказани фактите, така както са установени от въззивния съд.

Видно от становищата на страните, те не спорят относно установените по делото факти. Същевременно се установява, че при изясняването им не са допуснати съществени процесуални нарушения.

Спори се дали е налице нарушение на чл.17, ал.1, вр. чл.20, ал.2, т.2 от ЗОП. Легална дефиниция на „публичноправна организация“ се съдържа в разпоредбата на § 2, т. 43 от ДР на ЗОП, съгласно която, това е юридическо лице, за което са изпълнени кумулативно следните условия: а) създадено е с конкретна цел да задоволява нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер и б) финансирано е с повече от 50 на сто от държавни, териториални или местни органи или от други публичноправни организации, или е обект на управленски контрол от страна на тези органи; или има управителен или надзорен орган, повечето от половината от членовете на който са назначени от публичен възложител по чл. 5, ал. 2, т. 1– 14. Нуждите от общ интерес имат промишлен или търговски характер, когато лицето действа в нормални пазарни условия, стреми се да реализира печалба, като самостоятелно понася загубите от извършване на дейността си.

Безспорно се установява в процесния случай, че са налице предпоставките по б. „б“, цитирани по-горе, в какъвто смисъл СРС е изложил подробни мотиви, към които е следва да се препрати на основание чл. 221, ал. 2 АПК.

По отношение на предпоставките по б. „а“.

Според предмета си на дейност – чл. 5 от устава, дружеството е създадено, за да изгражда и поддържа пътната инфраструктура в страната.

Съгласно § 2, т. 43 буква "а" от ЗОП „публичноправна организация“ е ЮЛ, което е създадено с конкретната цел да задоволява нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер.

Действително, поддържането на пътищата в изправност и вид, позволяваща тяхното безопасно ползване, съобразно Закона за пътищата е вменено на АПИ, която превъзлага тази дейност на дружеството „Автомагистрали“ ЕАД чрез сключените между тях „инхаус“ договори. Действително, неговата дейност е силно зависима от дейността на държавен орган Агенция "Пътна инфраструктура", от който получава приходи, чрез сключване на договори в предвидените от ЗОП изключения без провеждане на обществени поръчки.

Но, в процесния случай следва да бъде обсъдена отрицателната предпоставка, а именно – да се извърши преценка доколко извършваните и правъзложени дейности нямат промишлен или търговски характер.

Преценката на този характер трябва да се направи, като се вземат предвид всички релевантни правни и фактически елементи, като обстоятелствата, предхождащи създаването на съответната организация и условията, при които тя упражнява дейността си, насочена към задоволяване на нужди от обществен интерес, в това число по-конкретно липсата на конкуренция на пазара, липсата на намерение за преследване на печалба, непоемането на рисковете, свързани с упражняването на дейността, както и евентуалното публично финансиране на съответната дейност. Ако въпросната организация действа при нормалните условия на пазара, преследва печалба и понася загубите, свързани с извършването на тези дейности, е малко вероятно нуждите, които цели да задоволи, да имат характер, който не е промишлен или търговски (решение от 16 октомври 2003 г., Комисия/Испания, C-283/00 , EU:C:2003:544 , т. 81 и 82 и цитираната практика).

При тези условия съдът следва да провери въз основа на всички правни и фактически елементи по случая дали към момента на възлагането на разглежданата в главното производство поръчка извършваните дейности, целящи задоволяването на нужди от обществен интерес, са били извършвани в условия на конкуренция.

При така установената фактическа обстановка СЕС е предоставил отговор, че член 1, параграф 9, втора алинея от Директива 2004/18 трябва да се тълкува в смисъл, че дружество, което, от една страна, е изцяло притежавано от възлагащ орган, чиято дейност е да задоволява нужди от обществен интерес, и което, от друга страна, извършва както сделки за този възлагащ орган, така и сделки на конкурентния пазар, трябва да се квалифицира като „публичноправна организация— по смисъла на тази разпоредба, стига дейността на това дружество да е необходима, за да може посоченият възлагащ орган да извършва своята дейност, и че за задоволяването на нужди от обществен интерес посоченото дружество допуска да се ръководи от съображения, които не са икономически.....

В това отношение е без значение фактът, че стойността на вътрешните сделки може в бъдеще да представлява по-малко от 90 %, или неосновна част от общия оборот на дружеството. Според пар.36 от мотивите на Решение на СЕС от 03 февруари 2021 г. по съединени дела C-155/19 и C-156/19: Що се отнася до първото от тези три условия, посочено в член 2, параграф 1, точка 4, буква а) от Директива 2014/24, от практиката на Съда произтича, че намерението на законодателя

на Съюза е да наложи задължителните правила за обществените поръчки само на субектите, създадени със специфичната цел да задоволяват нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер, и чиято дейност отговаря на подобни нужди (вж. в този смисъл решение от 5 октомври 2017 г., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, т. 35).

Предвид изложената практика на СЕС, както и като взе предвид цитираните и от двете страни решения, които са две групи и съдържащи противоречива практика на АССГ относно сходни случаи – по отношение на „Монтажи“ ЕАД, настоящият състав намира, че при извършване на проверката на дейността на това дружество следва да се направи извод, че действително дружеството е създадено с оглед задоволяването на нужди от обществен интерес. Но, при извършване на своята дейност, в отношенията с трети лица и изобщо – в търговския оборот, не е изпълнено изискването посоченото дружество да се ръководи от съображения, които не са икономически.

Напротив- дружеството е търговско такова, създадено по Търговския закон. „Автомагистрали“ ЕАД не е „организация“, а търговско дружество - ЕАД

По дефиниция, а и се установява от доказателствата по делото, че дружеството е създадено с цел да реализира печалба /чл. 5 от Устава/ и реализирало такова /така ГФО за 2020 г. и 2021 г./. Дружеството разполага с имущество и отговаря до размера на имуществото си – т.е. той е напълно самостоятелен, търговски субект.

Действително, в отношенията си между „Автомагистрали“ ЕАД и АПИ споделя съображенията на касатора, че не е осигурена свободна конкуренция. Но в случая ответникът е наказан за нарушения, извършени по отношение на правоотношения, с които влиза с трети лица, вече като самостоятелен търговски субект. При извършване на тази дейност именно следва да се извърши преценка доколко това дружество се е ръководило от съображения, които не са икономически. В случая – това обстоятелство съдът намира за недоказано от страна на административно-наказващия орган, чиято е доказателствената тежест да извърши това, посредством пълно и главно доказване.

Нещо повече – въз основа на обсъдените по-горе доказателства следва да се направи извод /посредством непълно доказване/, че се разколебава този извод – за това, че са налице предпоставките, за да се третира „Автомагистрали“ ЕАД, в отношенията си с трети лица, като „публично правна организация“ по смисъла на цитираните по-горе норми.

Това, че съобразно цитирания в писмените бележки договор от 20.12.2018 г. е било изрично предвидено, че строителството следва да се извърши единствено от „Автомагистрали“ ЕАД би могло да е основание за търсене на друг вид отговорност от страна на принципала спрямо ръководните органи на дружеството /отговорност във вътрешните отношения по договорите за управление евентуално/, каквато не се установява да е търсена.

Вместо това – е издадено НП за нарушение на ЗОП. И то, след като вече е поискано и е получено становище, обективизирано в доклад № ДИД2-СФ-22/01.06.2021 г., в

който са отразени констатации, че „Монтажи“ ЕАД, за което дружество се установява, че са налице спорове по идентични казуси, не следва да се третира като публичноправна организация по смисъла на ЗОП. Същото следва да се посочи и по отношение на доклад № ДИД 1-СФ-5/2.2.2021 г., на който ответникът се позовава.

Предвид изложените съображения решението на СРС следва да бъде оставено в сила, по посочените съображения.

Ответникът не претендира разноси, поради което такива не следва да се присъждат.

Предвид тези съображения и на основание чл. 222, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, X-ти касационен състав,

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 2052 от 05.06.2025 г. постановено по НАХД № 11436/2024 г. по описа на Софийски районен съд, Наказателно отделение, 111-ти състав

РЕШЕНИЕТО е окончателно.