

РЕШЕНИЕ

№ 38616

гр. София, 20.11.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XXV КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 07.11.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маруся Йорданова

ЧЛЕНОВЕ: Маргарита Немска
Виржиния Петрова

при участието на секретаря Ася Лекова и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **9779** по описа за **2025** година докладвано от съдия Маргарита Немска, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 – чл. 228 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), вр. чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Образувано е по касационна жалба на И. Ц. Д. срещу решение № 3125/18.08.2025 г., постановено по нахд № 5693/2025 г. на Софийски районен съд, 134-ти състав, с което е оставено в сила Наказателно постановление № ЗОП-102#4 от 06.03.2025 г., издадено от Председателя на Сметна палата на РБ, с което на основание чл. 247, ал. 1 ЗОП, във вр. с чл. 260 ЗОП на И. Ц. Д. е наложено административно наказание – глоба в размер на 1676, 40 лева.

В касационната жалба се излагат доводи за неправилност на решението на СРС. Твърди се, че не са обсъдени всички възражения, предявени пред въззивната инстанция, включително, относно допуснати съществени нарушения на процесуалните правила в проведеното административнонаказателно производство.

Сочи се, че районният съд не е взел предвид, че възложителят е съобразил конкретното изискване по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП с предмета на поръчката, нейната сложност и обществена значимост, което налага необходимостта от осигуряване на предвидимост, относно стабилността на избрания изпълнител. Неправилно въззивната инстанция е преценила, че не са налице основания за приложение на института на чл.28 от ЗАНН.

Искането към съда е да се отмени решението на районния съд и вместо него да се постанови друго, с което да се отмени обжалваното наказателно постановление. Претендират се разноски съгласно представен по делото списък.

В съдебно заседание - касаторът редовно призован, се представлява от адв. А. М., която поддържа жалбата и излага съображения за нейната основателност. Претендира разноски по представен списък.

Ответникът – Председател на Сметна палата – редовно призован, не се явява, представлява се от юрк. В., която оспорва касационната жалба и моли да бъде оставено в сила решението на районния съд като правилно и законосъобразно. В депозирано по делото становище от 07.11.2025 г. излага подробни съображения за неоснователността на касационната жалба. Претендира разноски за юрисконсултско възнаграждение и за двете съдебни инстанции.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, се представлява от прокурор Д., който поддържа тезата за правилност на обжалваното решение, а касационната жалба за неоснователна. АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, XXV касационен състав, като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК, във вр. чл. 63в ЗАНН, срещу съдебен акт, подлежащ на касационен контрол и от надлежна страна, с правен интерес от обжалването, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество касационната жалба е основателна.

За да постанови обжалваното решение районният съд е приел от фактическа страна, следното:

Със заповед № ОД-02-01-004/29.01.2024 г. на заместник-председателя на Сметната палата на Република България, на одитен екип в състав от петима одитори, било възложено да се извърши одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Комисията за регулиране на съобщенията за периода 01.01.2022 г. – 31.12.2023 г.

В хода на проверката било установено, че на 07.03.2023 г. И. Д., в качеството му на председател на КРС и публичен изпълнител, открил процедура по възлагане на обществена поръчка на стойност 69 999,00 лева без ДДС, която попада в стойностния праг на чл. 20, ал. 3, т. 2 от ЗОП. Предмет на поръчката бил „Проверка за прилагането на системата за разпределението на разходите от пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга и одит на внесените документи, свързани с изчисляването на нетните разходи от извършването на универсалната пощенска услуга (УПУ) през 2022 г., на основание чл. 29а и чл. 29б от ЗПУ”. Обект на обществената поръчка бил услуга по чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗОП. В раздел II: „Изисквания за лично състояние и критерии за подбор“ т. III. 1.1 „Изисквания за личното състояние“ на обявата за събиране а оферти, подписана от жалбоподателя (качеството му на възложител), било поставено следното изискване: Възложителят ще отстрани от участие в процедурата за възлагане на обществена поръчка участника, в случай, че за него са налице някои от основанията, възникнало преди или по време на процедурата, посочени в чл. 54, ал. 1, чл. 55, ал. 1, т. 1, чл. 107 от ЗОП, както и в следните три хипотези: когато предложената от участника цена за изпълнение на поръчката надвишава обявената прогнозна стойност от Възложителя; наличие на обстоятелство по чл. 3, т. 8 от Закона за икономическите и финансовите отношения с дружествата, регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, контролираните от тях лица и техните действителни собственици. Забраната не е приложима за изключенията, регламентирани в чл. 4 от същия закон; обстоятелства от чл. 69 от ЗПКОНПИ.

Органите на Сметната палата на Република България приели, че поставеното изискване е довело до нарушаване на принципите на свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация предвид несъмнено разубеждаващото му въздействие и възпрепятстване от участие на тези потенциални участници, които отговарят на другите поставени от възложителя изисквания и могат да изпълнят предмета на обществената поръчка, но

за които са налице обстоятелствата по чл. 55, ал.1, т.1 от ЗОП.

Предвид гореизложеното, органите на Сметната палата, приели, че жалбоподателят е извършил нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП, като на 07.10.2024 г. е издаден Акт за установяване на административно нарушение № ЗОП-102/07.10.2024 г. АУАН

В срока по чл. 44, ал. 1 от ЗАНН нарушителят е представил подробни писмени възражения срещу АУАН, с които е поискано да бъде прекратено производството и да не се издава наказателно постановление. Административнонаказващият орган е преценил, че възраженията, направени от И. Д., са неоснователни, поради което на 06.03.2025 г. е издадено процесното Наказателно постановление № ЗОП-102#4/06.03.2025 г. от Д. Б. Г., председател на Сметната палата на Република България.

От правна страна СРС е приел, че съставеният АУАН и оспореното НП са издадени в предвидената от закона писмена форма, при спазване на установения ред и съобразяване със специалните давностни срокове, предвидени в нормата на чл. 260, ал. 1 ЗОП. Приел е, че НП съдържа всички задължителни законови реквизити.

Във връзка с приложението на материалния закон, съдът тълкувайки разпоредбата на чл. 192, ал. 1 ЗОП е стигнал до извод, че при така откритата процедура по възлагане на обществената поръчка, възложителят може да отстрани участник единствено на основание чл. 54, ал. 1 ЗОП, но не и на някое от основанията, посочени в чл. 55 ЗОП. Направил е извод, че използваното от възложителя основание по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП е неприложимо към процесния случай по събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 ЗОП, тъй като в разпоредбата на чл. 195 ЗОП е предвидено за неуредените в Глава 26 от ЗОП въпроси да се прилагат разпоредбите на части Първа и Втора от същия закон, тоест налице е частична субсидиарна приложимост.

В заключение е приел, че възложителят на обществената поръчка неправомерно е въвел ограничително допълнително изискване, произтичащо от чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП, с което е ограничил участието на потенциалните участници в процедурата, които отговарят на законовите изисквания, и биха могли да изпълнят предмета на поръчката, с което поведение е нарушил принципите на свободна и лоялна конкуренция и е осуетил интересите и възможностите за участие на бъдещи правни субекти, които отговарят на нормативните изисквания на чл. 54, ал. 1 ЗОП, но не отговарят на критериите за лично състояние по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП. С горните аргументи районният съд е обосновал извода си, че нарушението е доказано от обективна страна. От субективна страна е приел, че нарушението е извършено при форма на вината небрежност, тъй като в качеството си на възложител по смисъла на ЗОП, И. Д. е бил длъжен и е могъл да предвиди, че с включването на посоченото изискване по чл. 55 от ЗОП необосновано се ограничава участието на стопански субекти в обществената поръчка и конкуренцията, но не го е сторил.

Въззивната инстанция е преценила, че не са налице основанията за приложение на разпоредбата на чл. 28 ЗАНН, тъй като нарушението, което е установено, е от типичните за вида си, а обществената му опасност не е незначителна, с оглед ограничаването на икономически субекти да вземат участие в обявената обществена поръчка.

Така обжалваното решение е валидно и допустимо, но неправилно, като постановено при неправилно приложение на материалния закон – касационно основание по чл. 348, ал. 1, т. 1 НПК, вр. чл. 63в ЗАНН.

Настоящият съдебен състав споделя изводите на районния съд, че НП е издадено от компетентен орган и на основание чл. 221, ал. 2, изр. 2 АПК препраща към мотивите на решението в тази част. Спорът е правен и се свежда до приложението на общата разпоредба на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП в

процедура по възлагане, чрез събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 ЗОП. Съгласно чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП възложителят може да отстрани от участие в процедура за възлагане на обществена поръчка кандидат или участник, който е обявен в несъстоятелност или е в производство по несъстоятелност, или 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.

Разпоредбата на чл. 55 ЗОП има диспозитивен характер, тя е в интерес на възложителите, тоест в тяхната оперативна самостоятелност е в зависимост от предмета и обема на поръчката да изберат да поставят към кандидатите част от визираните в разпоредбата изисквания, като това не бива да става с цената на нарушаване на принципите на конкуренцията и чрез въвеждане на дискриминационни условия. За разлика от нея разпоредбата на чл. 54, ал. 1 ЗОП е императивна и поради тази причина е посочена в чл. 192, ал. 1 ЗОП като задължително условие за отстраняване на участник от процедурата. Следва да се отбележи, че с разпоредбата на чл. 192, ал. 1 ЗОП наред с със задължителното изискване по чл. 54 ЗОП, поставя и друго изискване, а именно: когато участникът не отговаря на поставените от възложителя критерии за подбор, ако има такива, тоест ограничението по чл. 54, ал. 1 ЗОП не е единственото законово основание за отстраняване на участник в процесната процедура по ЗОП. В конкретния случай изискването участникът да не е обявен в несъстоятелност или в производство по несъстоятелност, или в процедура по ликвидация и т.н е изцяло съобразено от възложителя с предмета на поръчката и нейната обществено значение, а именно: „Проверка за прилагането на системата за разпределението на разходите от пощенския оператор със задължение за извършване на универсална пощенска услуга и одит на внесените документи, свързани с изчисляването на нетните разходи от извършването на универсална пощенска услуга през 2022“.

Както наказващия орган, така и СРС изцяло са игнорирали спецификата и обществената значимост на процедурата по извършване на одит на „Български пощи“ ЕАД и необходимостта от завишени гаранции за качествено изпълнение на възложената работа на квалифициран одитор. Пренебрегнат е и факта, че резултатите от проведената процедура, а именно извършения одит се предоставят на Министъра на транспорта и съобщенията за включване в Закона за държавния бюджет за съответната година. С оглед, на което изначално се предопределя, че кандидатите - участниците в процесната обществена поръчка не могат да бъдат обявени в несъстоятелност или да са в производство за обявяване в несъстоятелност или да се намират в ликвидация, което обстоятелство изцяло е съобразено от възложителя.

Настоящият съдебен състав намира за погрешно тълкуването на районния съд, че при възлагането на обществената поръчка, чрез събиране на оферти с обява по чл. 20, ал. 3, т. 2 ЗОП, възложителят може да отстрани участник единствено на основание чл. 54, ал. 1 ЗОП, но не и на някое от основанията, посочени в чл. 55 ЗОП. Систематично разпоредбите на чл. 54 и чл. 55 ЗОП се намират в глава седма „Изисквания към кандидатите и участниците“, раздел I „Лично състояние на кандидатите и участниците“, които разпоредби са общи и като такива се отнасят за всички процедури по ЗОП, противно на тълкуването на районния съд. Този извод не се опровергава и от обстоятелството, че в разпоредбата на чл. 195 ЗОП е предвидено, че за неуредените случаи се прилагат глава първа и втора от ЗОП. Това е така, тъй като това препращане е в смисъл, че и при възлагането, чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица, която процедура по принцип е по-малко конкурентна, следва да се спазват принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, на свободна конкуренция,

пропорционалност, публичност и прозрачност, заложили в чл. 2 ЗОП, както и че отговорността на възложителите е същата, както и при другите видове процедури. При обобщен анализ на горните правни норми следва извода, че и при този вид процедура като процесната на общо основание се прилага разпоредбата на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП./В тази насока е и съдебната практика на АССГ – Решение № 38077/17.11.2025 г. по адм. дело № 9056 / 2025 г. описа на АССГ –XVIII /

По изложените съображения настоящият касационен състав, прави извод, че СРС не е изяснил точния смисъл на разпоредбата на чл. 195 ЗОП и е стигнал до неправилен извод.

Не могат да бъдат споделени аргументите на въззивния съд и на наказващия орган, че посочено в обществената поръчка основание за отстраняване на участник за когото са налице основанията на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП, е довело до необосновано ограничаване на стопанските субекти в поръчката и от там на заложените в чл. 2, ал. 1 ЗОП принципи за публичност, прозрачност, пропорционалност, свободна и лоялна конкуренция и равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Така поставеното изискване към участниците не само, че не е ограничително за стопанските субекти в конкретния случай, но и е било наложително като условие за изпълнение на поръчката, с оглед специфичният ѝ предмет и високата обществена значимост.

Ето защо в случая, поставените от възложителя допълнителни критерии за подбор по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП не обосновават нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП, както неправилно са приели наказващият орган и районният съд.

В заключение настоящият съдебен състав намира, че възложителят – председателят на Комисията за регулиране на съобщенията не е поставил изискване към участниците на обявената обществена поръчка, което да ограничава конкуренцията чрез включване на ограничително условие, което да дава необосновано предимство или необосновано да ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки и които да не са съобразени с предмета и обема на обществената поръчка.

По изложените съображения, постановеното решение на СРС, с което е потвърдено обжалваното пред него наказателно постановление, следва да бъде отменено и вместо него да бъде постановено друго, с което да бъде отменено наказателното постановление като незаконосъобразно.

При този изход на делото, разноски се дължат на касатора, които са своевременно заявени и са в размер на 1 122,34 лева за касационната инстанция и в същия размер 1122,34 лева за процесуално представителство пред СРС. За сторените разноски са представени договори за правна помощ и банкови документи за заплащането им.

Воден от горното и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, Административен съд София - град, XXV касационен състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение № 3125/18.08.2025 г., постановено по анд. № 5693/2025 г. на Софийски районен съд, 134-ти състав и ВМЕСТО НЕГО ПОСТАНОВЯВА:

ОТМЕНЯ Наказателно постановление № ЗОП-102#4 от 06.03.2025 г., издадено от Председателя на Сметна палата, с което на основание чл. 247, ал. 1 ЗОП, във вр. с чл. 260 ал.2 ЗОП и чл. 53, ал. 1 ЗАНН на И. Ц. Д. в качеството му на Председател на Комисията за регулиране на съобщенията е наложено административно наказание глоба в размер на 1676,40 лева

ОСЪЖДА Сметна палата да заплати на И. Ц. Д. ЕГН [ЕГН] сумата от 2 244,68 лв./две хиляди двеста четиридесет и четири лева и шестдесет и осем стотинки/ разноски за адвокатско възнаграждение пред АССГ и пред СРС.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.