

РЕШЕНИЕ

№ 39556

гр. София, 13.10.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XXV КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 02.10.2026 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Маруся Йорданова

ЧЛЕНОВЕ: Маргарита Немска
Виржиния Петрова

при участието на секретаря Биляна Кирилова и при участието на прокурора Стоян Димитров, като разгледа дело номер **6501** по описа за **2026** 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 Председателя на Сметната палата на Република България, чрез главен юрк. Г. В. срещу Решение № 1258/14.04.2026 г., постановено по НАХД № 3228/2026 г. на Софийски районен съд, 121-ви състав, с което е отменено Наказателно постановление /НП/ № ЗОП-23/4/02.10.2025 г. на Председателя на Сметната палата на Република България, с което на С. Х. А., с ЕГН [ЕГН], в качеството на зам. изпълнителен директор на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“- С., на основание чл. 247 ал. 1 Закона за обществени поръчки /ЗОП/ вр. чл.3 ал.1 ЗАНН е наложена глоба в размер на 1 564,80 лв. за нарушение на чл. 2 ал. 2 ЗОП.

В касационната жалба се излагат доводи за неправилност на решението на СРС. Твърди се, че въззивният съд неправилно е приел, че не е налице нарушение на чл. 2, ал. 2 от Закона за обществените поръчки (ЗОП) при възлагането на обществена поръчка от Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“. Според касатора възложителят е въвел необосновани ограничителни условия, които нарушават принципите на свободна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Счита, че не е необходимо да се доказва, че действително са били отстранени или възпрепятствани участници. Оспорва се извода на районния съд, че изискването за представяне на декларация по чл. 5к от Регламента е обосновано

от обществения интерес. Излага съображения, че ограниченията по тази разпоредба се прилагат само за обществени поръчки, попадащи в обхвата на европейските директиви и достигащи определените стойностни прагове. Изтъква, че през 2023 г. приложимият праг за услуги е 215 000 евро (420 497 лв.), докато процесната обществена поръчка е с прогнозна стойност 69 990 лв. без ДДС. Касаторът не споделя извода на въззивния съд, че наказващият орган не е отчел спецификата и обществената значимост на поръчката, като посочва, че същата представлява обикновена услуга за изготвяне на количествено-стойностни сметки, която не се отличава с особена специфика или обществена значимост. Счита още за неправилен

извода на съда, че въвеждането на допълнителни основания за отстраняване по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП не представлява нарушение. Аргументира се с разпоредбата на чл. 192, ал. 1 от ЗОП, която предвижда отстраняване на участници на основанията по чл. 54, ал. 1 от ЗОП, без да препраща към чл. 55 от закона. Поради това поддържа, че възложителят неправомерно е въвел допълнително основание за отстраняване по чл. 55, ал. 1, т. 1 от ЗОП, което не е приложимо при възлагането на поръчки по глава двадесет и шеста. Позовава се на съдебна практика на Софийския районен съд и Административен съд – Перник. Моли съда за отмяна на оспореното съдебно решение, а отмененото с него НП да бъде потвърдено като законосъобразно. Претендира юрисконсултско възнаграждение в минимален размер.

В съдебно заседание касаторът - Председателят на Сметната палата на Република България се представлява от юрк. Г. В., която поддържа жалбата на основания, посочени в нея.

Ответникът - С. Х. А. в съдебно заседание се представлява от адв. Е. Д., която моли съда да потвърди решението на Софийски районен съд и изрично заявява, че не претендира разноски.

Софийска градска прокуратура, редовно призована, се представлява от прокурор Д., който поддържа тезата за правилност на обжалваното решение, а касационната жалба счита 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 неоснователна.

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

Със Заповед №РД-01-368/21.09.2022 г. изпълнителният директор на ИААА е делегирал на зам.-изпълнителния директор и настоящ жалбоподател правомощията си да организира и възлага обществени поръчки.

На 23.01.2023 г. жалбоподателят в качеството му на зам.- изпълнителен директор и оправомощено лице по чл. 7 ал. 1 ЗОП е открил възлагане на обществена поръчка на стойност по чл. 20 ал. 3 ЗОП с предмет: „Изготвяне на количествено-стойностни сметки на сгради, предоставени за управление на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“. Обявата била публикувана в Регистра на обществените поръчки към Агенцията по обществени поръчки на обява за събиране на оферти №F321924/23.01.2023 г. по реда на чл. 187 ЗОП. Заедно с обявата са публикувани: документация за участие в обществената поръчка, техническа спецификация заедно с приложенията към нея и проект на договор. Прогнозна стойност на обществената поръчка, посочена в обявата за събиране на оферти е 69 990 лв. без ДДС и попада в стойностния праг на чл. 20 ал. 3 т. 2 ЗОП. Обект на обществената поръчка е услуга по смисъла на чл. 3 ал. 1 т. 3 ЗОП.

Със Заповед №РД-10-5/06.02.2023 г. е назначена комисия за разглеждане и оценка на получените оферти. Видно от Протокол с реп №57-08-43- 1/29.03.2023 г. са постъпили четири оферти: от „А. Пи П. ООД“, „Е. АД“, „Ел И. ЕООД“ и „П. Дизайн ЕООД“. С утвърдения от възложителя протокол комисията е предложила на възложителя да сключи договор с класирания на първо място участник „Ел Инста“ ЕООД.

На 27.04.2023 г. между Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, представлявана от жалбоподателя и „Ел Инста“ ЕООД е сключен Договор №РД-32-11/27.04.2023 г. за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Изготвяне на количествено-стойностни сметки на сгради, предоставени за управление на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“. Съгласно чл. 4 ал. 1 от Договора, финансовият ресурс по договора е до 65 200 лв. без ДДС или 78 240 лв. с ДДС.

Контролните органи на въззиваемата страна установили, че в раздел III „Изисквания за лично състояние и критерии за подбор“, точка III. 1.1 „Изисквания за личното състояние“, т. 14 от публикуваната обява, Възложителят е поставил следното изискване за лично състояние на участниците:

„Възложителят ще отстранява от участие в процедурата участник, за които е налице някое от обстоятелствата:“ ...при наличие на обстоятелства по чл. 5к пар. 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014 г. от 31 юли 2014 г. относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в У..“.

В Документацията за участие в обществената поръчка е приложена декларация за отсъствия на обстоятелства по чл. 5к пар. 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014 г. от 31 юли 2014 г. относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в У..

Съгласно чл. 5к § 1 от Регламент (ЕС) №2022/576 на Съвета от 8 април 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) №833/2014 г. относно ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в У., забранява се възлагането или продължаването на изпълнението на всякакви договори за обществени поръчки, попадащи в обхвата на директивите за обществени поръчки, на или със:

- а) руски гражданин, пребиваващо в Русия физическо лице или юридическо лице, образувание или орган, установени в Русия;
- б) юридическо лице, образувание или орган, повече от 50 % от правото на собственост в което е пряко или непряко притежавано от образувание, посочено в буква а) от настоящия параграф; или
- в) физическо или юридическо лице, образувание или орган, действащ (о) от името или по указание на образувание, посочено в буква а) или б) от настоящия параграф, включително, когато те представляват повече от 10 % от стойността на поръчката, на или със подизпълнители, доставчици или образувания, чийто капацитет се използва по смисъла на директивите за обществените поръчки.

Обществената поръчка е с предмет „услуга“ и с прогнозна стойност без ДДС в размер по-нисък от праговата стойност по член 4 от Директива 2014/24/ЕС и чл. 20 ал. 1 т.1 б. „б“ ЗОП, а именно 69 990 лв. без ДДС.

Контролните органи приели, че в случая чл. 5к § 1 от Регламент (ЕС) №833/2014 г. е неприложим при възлагане на конкретната обществена поръчка, поради което е налице нарушение на чл. 2 ал. 2 ЗОП - горното ограничение е довело до нарушаване 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 и т. 5 ЗОП.

Контролните органи приели, че на 23.01.2023 г. в [населено място], жалбоподателят е открил възлагане на обществена поръчка с предмет: „Изготвяне на количествено-стойностни сметки на сгради, предоставени за управление на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, чрез публикуване на обява за събиране на оферти № F321924/23.01.2023 г., с която е ограничил конкуренцията като е включил изисквания, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществената поръчка и които не са съобразени с предмета и стойността на обществената поръчка - нарушение на чл. 2 ал. 2 ЗОП.

Свидетелката М. Ц. Х.-Н. заемаща длъжността ст. одитор в О. дирекция на Сметната палата, съставила и връчила надлежно АУАН №ЗОП-23/19.05.2025 г. Срещу съставения акт постъпило възражение с доводи, идентични с тези в жалбата. На база на така съставения АУАН е издадено процесното НП.

От правна страна СРС е приел, че е приел, че при съставянето на АУАН и издаването на НП са спазени предвидените в ЗАНН процесуални изисквания, но наказателното постановление е материално незаконосъобразно. Съдът е счел, че включването в обявата за обществената поръчка на основанията за отстраняване по чл. 55, ал. 1 ЗОП, както и на изискване за деклариране на обстоятелствата по чл. 5к, § 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителните мерки срещу Русия, не представлява нарушение на принципа на свободна конкуренция по чл. 2, ал. 2 ЗОП. Според съда посочените изисквания са прозрачни, обективни и недискриминационни, прилагат се еднакво спрямо всички участници и не водят до необосновано ограничаване на конкуренцията, независимо от стойността на поръчката. Прието е също, че разпоредбите на чл. 54 и чл. 55 ЗОП имат общ характер и намират приложение и при възлагането на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява, като препращането в чл. 195 ЗОП не изключва приложимостта на чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП. Съдът е отчел и липсата на доказателства, че поставените изисквания са довели до отстраняване на участници, отказ от участие на потенциални кандидати или други неблагоприятни последици за конкуренцията. По тези съображения районният съд е приел, че административнонаказващият орган неправилно е квалифицирал действията на възложителя като нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП, поради което е отменил процесното НП като незаконосъобразно.

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 между страните е изцяло материалноправен и се свежда до въпроса дали с включването в обявата за събиране на оферти на изисквания, свързани с чл. 5к, § 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014, както и с основанията за отстраняване по чл. 55, ал. 1, т. 1 и т. 5 ЗОП, възложителят е нарушил забраната по чл. 2, ал. 2 ЗОП за необосновано ограничаване на конкуренцията. Настоящият касационен състав изцяло споделя праавните изводи на районния съд и в тази посока.

Неоснователно се явява възражението на касатора, че включването на изискване за деклариране на обстоятелствата по чл. 5к, § 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014 представлява само по себе си необосновано ограничаване на конкуренцията, тъй като прогнозната стойност на процесната обществена поръчка е под праговете за прилагане на Директива 2014/24/ЕС. Действително, разпоредбата на чл. 5к, § 1 от посочения регламент установява забрана за възлагане и продължаване на изпълнението на определени договори за обществени поръчки, попадащи в обхвата на директивите за обществени поръчки. В случая не е спорно, че обществената поръчка е

с прогнозна стойност 69 990 лв. без ДДС, която е под приложимите европейски прагове. Това обстоятелство обаче не е достатъчно, за да обоснове автоматично извод за нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП.

Следва да се направи разграничение между пряката приложимост на забраната, установена с регламента, и преценката дали включването на съответното условие в документацията за обществената поръчка представлява необосновано ограничение на конкуренцията. Обстоятелството, че конкретната поръчка не попада в приложното поле на чл. 5к, § 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014, означава, че произтичащата от тази разпоредба забрана не се прилага задължително спрямо нея. От това обаче не следва непременно, че всяко условие, формулирано във връзка с посочената разпоредба, съставлява нарушение на принципите на обществените поръчки. За ангажиране на административнонаказателната отговорност е необходимо да бъде установено, че конкретно въведеното изискване има необосновано ограничителен характер по смисъла на чл. 2, ал. 2 ЗОП. В тази насока правилно районният съд е съобразил, че изискването е било предварително оповестено, ясно формулирано и приложимо при еднакви условия спрямо всички участници. Неговото включване е било мотивирано от съображения, свързани с обществения интерес и характера на институцията възложител. Макар тези обстоятелства сами по себе си да не изключват възможността за ограничаване на конкуренцията, те имат значение при преценката дали поставеното условие преследва обективно оправдана цел и дали представлява произволно въведена пречка пред участието на стопанските субекти.

Неоснователно е и възражението, че районният съд неправилно е придал значение на спецификата и обществената значимост на възлаганата дейност. Обстоятелството, че предметът на обществената поръчка е изготвяне на количествено-стойностни сметки на сгради, предоставени за управление на Изпълнителна агенция „Автомобилна администрация“, не изключва възможността възложителят да съобрази условията за участие с особеностите на дейността и с необходимостта от защита на обществения интерес.

Неоснователно е и оплакването на касатора, че районният съд неправилно е приел за допустимо въвеждането на основания за отстраняване по чл. 55, ал. 1 ЗОП при възлагане на обществена поръчка чрез събиране на оферти с обява. В касационната жалба се поддържа, че разпоредбата на чл. 192, ал. 1 ЗОП изрично предвижда отстраняване на участник на основанията по чл. 54, ал. 1 ЗОП, поради което липсата на препращане към чл. 55 ЗОП следва да се тълкува като забрана за прилагане на последната разпоредба. Подобно тълкуване обаче не отчита систематичното място и общия характер на разпоредбите, уреждащи личното състояние на кандидатите и участниците. Както правилно е посочил районният съд, разпоредбите на чл. 54 и чл. 55 ЗОП се намират в глава седма от закона, озаглавена „Изисквания към кандидатите и участниците“, раздел I „Лично състояние на кандидатите и участниците“. Те уреждат общите основания за отстраняване, като чл. 54 ЗОП регламентира задължителните основания, а чл. 55 ЗОП предоставя възможност на възложителя да предвиди допълнителни основания при условията, установени в закона. Обстоятелството, че в чл. 192, ал. 1 ЗОП е предвидено задължително отстраняване при наличие на обстоятелствата по чл. 54, ал. 1 ЗОП, не налага непременно извод, че законодателят е изключил възможността за прилагане на чл. 55 ЗОП. Нормата урежда задължението на възложителя да отстрани участниците при наличие на посочените в нея обстоятелства, но не съдържа изрична забрана за въвеждане на други основания за отстраняване. В тази връзка не може да бъде споделено и разбирането на касатора относно приложението на чл. 195 ЗОП.

В случая правилно районният съд е приел, че включването на основание за отстраняване по чл. 55, ал. 1, т. 1 ЗОП не обосновава само по себе си нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП. Следва да се има предвид, че основанията по чл. 55 ЗОП са свързани с личното състояние на участниците и целят

защита на законосъобразното и надеждно изпълнение на обществените поръчки. Въвеждането им не може да се приравни автоматично на необосновано ограничаване на конкуренцията, доколкото законът сам предвижда възможност за тяхното прилагане при определени предпоставки. За да бъде установено нарушение, е необходимо да се обоснове защо конкретното изискване е недопустимо или несъразмерно с оглед приложимия ред за възлагане и особеностите на поръчката.

Неоснователни са и доводите в касационната жалба, че въведените изисквания по своя характер са били годни да окажат разубеждаващо въздействие върху потенциалните участници и че това обстоятелство е достатъчно за осъществяване на състава на нарушението по чл. 2, ал. 2 ЗОП. По принцип следва да се сподели разбирането на касатора, че за установяване на нарушение на посочената разпоредба не е необходимо във всички случаи да са настъпили конкретни вредни последици, изразяващи се в действително отстраняване на участници или доказан отказ на определени стопански субекти да подадат оферти. Забраната по чл. 2, ал. 2 ЗОП има превантивен характер и обхваща и условия, които по своето естество създават необосновани пречки пред конкуренцията. Това обаче не освобождава административнонаказващия орган от задължението да установи необосновано ограничителния характер на конкретното изискване.

При изложените съображения настоящият съдебен състав намира, че касационната жалба не оборва основния правен извод на районния съд за недоказаност на твърдяното нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП. Административнонаказващият орган е извел незаконосъобразността на действията на възложителя преимуществено от неприложимостта на чл. 5к, § 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014 поради стойността на поръчката и от възприетото ограничително тълкуване на чл. 192, ал. 1 във връзка с чл. 195 ЗОП, без да установи по необходимия начин, че въведените условия представляват необосновано ограничаване на конкуренцията.

При служебната проверка, не се установиха невъзведени от касатора пороци по чл. 218, ал. 2 от АПК на обжалвания съдебен акт. Процесното решение на СРС се валидно, допустимо и правилно, а касационните възражения срещу него неоснователни. При тези правни съображения, обжалваното решение на СРС, следва да бъде оставено в сила.

По изложените съображения и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, във вр. с чл. 63в от ЗАНН, Административен съд София – град, XXV касационен състав

РЕШИ:

ОСТАВА В СИЛА Решение № 1258/14.04.2026 г., постановено по НАХД № 3228/2026 г. на Софийски районен съд, 121-ви състав.

РЕШЕНИЕТО е окончателно и не подлежи на обжалване и протест.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ:
ЧЛЕНОВЕ:**