

РЕШЕНИЕ

№ 42495

гр. София, 17.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 44 състав, в
публично заседание на 18.11.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Мария Владимирова

при участието на секретаря Албена Илиева, като разгледа дело номер **8042** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 и сл. от АПК във вр. чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) (Загл. изм. – ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 1.07.2022 г.).

Образувано е по жалба на Институт по публична администрация /ИПА/, подадена чрез юрк. Т., срещу Решение за определяне на финансова корекция № ФК-2025-378/15.07.2025 г. на ръководителя на УО на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г., с което е определена финансова корекция в 10 % върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по сключения договор № ФСД 10-012 от 09.11.2022 г. с изпълнител Обединение „България Ер-Посока“ ДЗЗД.

Релевират се доводи, че оспореното решение е незаконосъобразно, поради допуснати съществени процесуални нарушения при издаването му, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона. Излагат се подробни съображения, че не е допуснато нарушението визирано от Р., респ. не е налице нередност, поради което липсва основание за налагане на финансова корекция на ИПА. Оспорва се изводът на УО за допуснато нарушение на чл. 31, ал. 1, т. 3 от ЗОП доколкото процесната поръчка е проведена по критерий „най-ниска цена“. Относно визираните в т. 4 на същата разпоредба (чл. 31, ал. 1, т. 4 от ЗОП) образци на документи твърди се, същите са налични като част от документацията на обществената поръчка, която е въведена в платформата СЕВОП, както и подробни указания за подготовката им, с което са изцяло изпълнени изискванията на чл. 31, ал. 1, т. 4 от ЗОП. Иска се отмяна на акта и присъждане на разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 100 лв. и държавна такса.

В съдебно заседание оспорващият, чрез юрк. Т., поддържа жалбата и моли да бъде уважена. Ответникът - Ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“, чрез юрк. К., оспорва жалбата, като неоснователна. Подробни съображения излага в писмено становище по жалбата от 02.10.2025 г. Претендира юрисконсултско възнаграждение.

Софийска градска прокуратура не изпраща представител, не изразява становище по жалбата.

Административен съд – София-град, Трето отделение, 44 -ти състав, след преценка на събраните по делото доказателства и като взе предвид становищата на страните, намира за установено следното от фактическа страна:

Институт по публична администрация (ИПА) е бенефициент по договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG05SFOP001-2.017-0001 - СО-5/28.11.2019 г. за изпълнение на проект с наименование „Дигитална трансформация в обучението дигитална компетентност и учене“.

С Решение № РМФ-29/04.05.2018 г. на Министъра на финансите е 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 в чужбина”.

На 22.11.2019 г. е сключено Рамково споразумение № СПОР-29/22.11.2019 г. между Министерство на финансите и Централен орган за покупки /ЦОП/ и изпълнителите "България Ер и Посока" ДЗЗД, "Атлас Травелс" ЕООД, "Аеротур ММ" ООД и „Хорнит“ ООД. Същото е сключено във връзка с проведена електронна открита процедура за сключване на рамково споразумение 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” и решение № РМФ-15 от 05.03.2019 г. на ЦОП за определяне на изпълнители.

Съгласно чл. 1, ал. 1 от споразумението ЦОП възлага, а всеки от ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ приема да извърши услугите по осигуряване на самолетни билети за превоз по въздух на пътници и багаж при служебни пътувания в страната и чужбина за нуждите на възложителите по чл. 4, ал. 1 от Постановление № 385/2015 г. на Министерския съвет, наричани по-долу ВЪЗЛОЖИТЕЛИ, съгласно условията на това рамково споразумение, техническата спецификация на ЦОП, техническите предложения и ценовите предложения на ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ, които са неразделна част от рамковото споразумение.

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.

На 09.11.2022 г. е сключен договор между ИПА и Обединение „България Ер-Посока“ ДЗЗД, въз основа на рамковото споразумение № СПОР-29 от 22.11.2019 г. Договорът е с максимална обща стойност 100 000 лв. без ДДС, от които 40000 лв. от бюджета на ИПА и 60000 лв. от проект BG05SFOP001-2.017-0001, след вътрешен конкурентен подбор /мини процедура /<https://www.ipa.government.bg/bg/osiguryavane-na-samoletni-bileti-za-prevoz-po-vzduh-na-ptnici-i-bagazh-pri-sluzhebni-ptuvaniya-v>“.

Рамково споразумение № СПОР-29 от 22.11.2019 г. е проверено от Одитния орган в одита на проекти по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 през 2021 г. Установено е отклонение, свързано с нарушение на

чл. 31, ал. 1, т. 4, във вр. с чл. 32, ал. 1, т. 1 и чл. 42, ал. 2, т. 2 от ЗОП при провеждането на процедурата за сключване на рамковото споразумение.

През 2024 г. в одитен ангажимент ЕИП-НФМ-ОП-6-2024 по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Норвежкия финансов механизъм 2014-2021, обект на проверка е бил проведен вътрешен конкурентен избор по реда на чл. 82, ал.3 от ЗОП от няколко възложители по рамково споразумение № СПОР-29/22.11.2019 г. и сключени договори с изпълнителите по него.

Тъй като при възлагането рамковото споразумение е установено нарушение на чл. 31, ал. 1, т. 4, във вр. с чл. 32, ал. 1, т. 1 и чл. 42, ал. 2, т. 2 от ЗОП, което пряко засяга принципите за публичност и ограничава достъпа на всички икономически оператори до гарантираната им по закон информация, изборът на изпълнител по проведената и одитирана „мини процедура“ също е засегнат от цитираното нарушение.

Същото отклонение е установено и по време одита на разходите (операциите) по Резерва за приспособяване във връзка с последиците от Брексит през 2024 г. (Окончателен доклад № 2 от 20.08.2024 по проект BG16BARA001-1001-0003 с бенефициент Министерството на външните работи, който е предоставен на Управляващия орган по ОПДУ в качеството му на Отговорен орган по Брексит).

Извършеното по-горе нарушение е обосновано със следните констатации:

Съгласно раздел II.2.4 от обявлението /л. 52/ предметът на поръчката е свързан с осигуряване на самолетни билети във всички категории на икономичната класа, както и в бизнес класа за еднопосочни и двупосочни полети, като прогнозната стойност е 34 000 000 лв. без ДДС. В информацията за предмета на поръчката и основните дестинации, за които следва да се осигурят самолетни билети от обявлението, е посочено, че изброените в обявлението 18 дестинации, „както и други дестинации са включени в образеца на ценова оферта, намиращ се в СЕВОП, със съответни коефициенти на тежест за целите на оценката“. На страница 3 от указанията за участие към документацията по поръчката са посочени критериите за оценка. Един от подпоказателите за оценка ФО касае предложените пределни крайни цени за двупосочни полети на точно определени 40 дестинации, като за всяка дестинация са определени различни коефициенти на тежест в оценката по подпоказателя ФО 1.

При преглед на публикуваната на профила на купувача документация е установено, че в профила на купувача не са публикувани и/или липсва информация за: приложимите образци на ценови предложения; всички дестинации, за които следва да се направят ценови предложения от участниците, като не са представени данни за 40-те дестинации (публично достъпни чрез профила на купувача и обявлението по поръчката са данни за 18 от 40-те дестинации); тегловите коефициенти по подпоказателя ФО1 за отделните дестинации и конкретния начин за образуване на цената съгласно избраната от възложителя методика за оценка.

Достъпът до тази информация е наличен единствено в Софтуера за електронно възлагане на обществени поръчки (СЕВОП). Достъпът до платформата СЕВОП е ограничен, като се изисква регистрация и квалифициран електронен подпис, за да могат заинтересованите икономически оператори да се запознаят с конкретните индикативни дестинации и характеристики на доставките, които следва да се реализират по рамковото споразумение, изискванията за оценка и класиране. Прието е, че по този начин заинтересованите лица не са имали на разположение минимално гарантирана им от чл. 31, ал. 1, т. 4 от ЗОП информация относно всички изисквания и указания за участие в процедурата, която е определяща за решението им да проявят интерес от възлаганата обществена поръчка и евентуално да си осигурят електронен подпис и да участват в процедурата за сключване на рамково споразумение.

В резултат на проверката отново е установено нарушение на чл. 31, ал. 1, т. 4, във вр. с чл. 32, ал. 1, т. 1 и чл. 42, ал. 2, т. 2 от ЗОП при провеждането на процедурата за сключване на рамковото споразумение.

Прието е, че установеното нарушение представлява нередност по т. 9 б. „в“ и т. 12 от Насоките за определяне на финансови корекции, които се правят върху разходите, финансирани от ЕС при несъответствие с правилата за възлагане на обществени поръчки, приети с Решение на ЕК С (2019) 3452 от 14.05.2019 г., съответно т. 9.2 и т. 12, 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 ЗУСЕФСУ (загл. изм. — ДВ, бр. 59 от 2024 г.), изм. и доп., с ПМС № 248 от 5.07.2024г. обн. ДВ, бр. 59 от 12.07.2024 г., за която е предвидена финансова корекция в размер на 10 % от разходите по засегнатия договор № ФСД 10-012 от 09.11.2022 г. с изпълнител Обединение „България Ер-Посока“ ДЗЗД.

За така констатираното нарушение бенефициентът е уведомен с писмо от 09.06.2025 г. (посочено в одитния доклад като констатация № 2).

На 23.06.2025 г. е депозирано становище от ИПА по реда на чл. 73, ал. 2, пр. второ от ЗУСЕФСУ. Възражение е депозирано и от Министерството на финансите на 18.06.2025 г.

По делото е представена и приета без оспорване от страните административната преписка по издаване на оспореното решение. Приети са и допълнителни доказателства от ответника във връзка със сключеното рамково споразумение на електронен носител /л. 303/.

Въз основа на установените по делото факти, съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е допустима. Подадена е в преклузивния срок по чл. 149, ал. 1 от АПК, от надлежна страна, при наличие на правен интерес и срещу индивидуален административен акт, който подлежи на съдебен контрол за законосъобразност.

Разгледана по същество, жалбата е основателна по следните съображения:

Основанията за оспорване на административните актове са посочени в чл. 146 от АПК – липса на компетентност, неспазване на установената форма, съществено нарушение на административнопроизводствените правила, противоречие с материалноправни разпоредби и несъответствие с целта на закона.

Във връзка с приложимите правни норми следва да се уточни следното:

Със Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) (ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 1.07.2022 г.) заглавието на нормативния акт е изменено на Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ). В § 70 от преходните и заключителните разпоредби на ЗИД на ЗУСЕСИФ е посочено, че до приключването на програмите за програмен период 2014 – 2020 г., съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), разпоредбите на ЗУСЕСИФ, отменени или изменени с този закон, запазват своето действие по отношение на управлението на средствата от ЕСИФ, както и по отношение на изпълнението и контрола на тези програми. В срок до 6 месеца от влизането в сила на този закон Министерският съвет и министърът на финансите следва да приемат или приведат в съответствие с него нормативните актове по прилагането на ЗУСЕСИФ, като приетите от Министерския съвет и министъра на финансите нормативни актове до влизането в сила на този закон запазват своето действие по отношение на програмния период 2014 – 2020 г. и същите ще се прилагат до приемането на актовете за програмен период 2021 – 2027 г., доколкото не противоречат на този закон (по арг. § 71 ЗИД на ЗУСЕСИФ, ДВ, бр. 51 от 2022 г.). Ето защо за настоящото съдебно производство, доколкото същото е с предмет административен акт, издаден

по повод управлението на средствата от ЕСИФ по програма от програмнен период 2014-2020 г., се прилагат действащите до посоченото изменение на закона и относимите към него подзаконови нормативни актове.

Съгласно чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕФСУ, финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта. В случая дирекция „Добро управление“ е част от администрацията на Министерски съвет, поради което ръководител на управляващия орган е министър-председателят на Република България, който със Заповед № Р-12/20.01.2025 г. е оправомощил И. П. – директор на дирекция „Добро управление“ в администрацията на Министерски съвет, да осъществява правомощията на ръководител на управляващия орган на ОПДУ, с всички произтичащи от това права, задължения и отговорности, включително да издава индивидуални административни актове, свързани с управлението и изпълнението на ОПДУ. Д. на посочените правомощия е допустимо съгласно разпоредбите на УП на МС и ЗУСЕФСУ, с оглед на което съдът счита, че оспореният акт е издаден от компетентен орган, в кръга на предоставените му правомощия.

С оспореното в настоящото производство решение Р. определя на ИПА финансова корекция в размер на 10% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по сключения договор № ФСД 10-012 от 09.11.2022 г. с изпълнител Обединение „България Ер-Посока“ ДЗЗД. Административният акт е обоснован с мотиви за извършено нарушение на чл. 31, ал. 1, т. 4, във вр. с чл. 32, ал. 1, т. 1 и чл. 42, ал. 2, т. 2 от ЗОП при провеждането на процедурата за сключване на рамково споразумение № СПОР-29 от 22.11.2019 г., което пряко засяга принципите за публичност и ограничава достъпа на всички икономически оператори до гарантираната им по закон информация, като изборът на изпълнител по проведената „мини процедура“ също е засегнат от цитираното нарушение.

Настоящият състав счита, че констатираните от административния орган нарушения на правилата на ЗОП, подробно описани в решението, не могат да бъдат определени като нередност по смисъла на чл. 2, т. 36 от регламент (ЕС) №1303/2013, тъй като не са налице всички елементи от дефиницията за нередност, съдържаща се в регламента.

Съгласно член 143, параграф 1 и 2 от Регламент (ЕС) №1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) №1083/2006 на Съвета (Регламент №1303/2013) държавите членки носят отговорност за разследване на нередностите и за извършване на необходимите финансови корекции. Съгласно параграф 2 на същия член финансовата корекция се изразява в отмяната на всички или на част от публичния принос за дадена операция. Този характер на финансовата корекция я определя като административна мярка по смисъла на член 4 от Регламент (ЕО, Евратом) №2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 година относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (Регламент №2988/95). Тази административна мярка се прилага при установена нередност.

Нередност, съгласно точка 36 на член 2 от Регламент №1303/2013 е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза.

От дефиницията на нередност е видно, че тя съдържа три кумулативни елемента: 1.) действие или бездействие на икономически оператор във връзка с европейските структурни и инвестиционни фондове; 2.) което води до нарушение на правото на Европейския съюз или на националното право, свързано с неговото прилагането, и 3.) има или би имало като последица нанасянето на вреда на общия бюджет на Съюза, като се отчете неоправдан разход в общия бюджет.

Задължителен елемент на фактическия състав на нередността е констатирано извършено от икономически оператор действие или бездействие, което да води до нарушение на правото на ЕС или на националното право. В случая не се установява от доказателствата по делото извършено от ИПА действие или бездействие, а всички описани в оспореното решение нарушения на ЗОП, представляват действия или бездействия в процедура, в която ИПА не е имала никакво участие. Изцяло констатираните при проверката нарушения касаят проведената електронна процедура за сключване на рамково споразумение за възлагане на централизирана обществена поръчка. Същата е извършена от ЦОП, който не е бенефициент по АДФП. Вследствие на тази процедура настоящият жалбоподател и бенефициент ИПА е провел мини процедура обосноваваща се изцяло на проведеното предходно централно възлагане, като от констатациите и на одитния орган е видно, че това възлагане от бенефициера е извършено в съответствие на разпоредбите на ЗОП /л. 212/.

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

С оглед горното съдът намира, че оспореното решение е издадено от компетентен орган, спазени са административнопроизводствените правила на АПК и ЗУСЕСИФ, но са приложени неправилно съответните материални норми на Европейското законодателство, имащо непосредствено действие при налагането на финансови корекции.

С оглед изхода на спора в полза на жалбоподателя следва да бъдат присъдени претендираните разноски в размер на 100 лева – юрисконсултско възнаграждение и платена държавна такса в размер на 3,17 лева.

Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2, предл. 2 от АПК, Административен съд – София-град, Трето отделение, 44 -ти състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ решение за определяне на финансова корекция № ФК-2025-378/15.07.2025 г. на ръководителя на УО на Оперативна програма „Добро управление“ 2014-2020 г., с което на Институт по публична администрация е определена финансова корекция в размер на 10 % върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по сключения договор № ФСД 10-012 от 09.11.2022 г. с изпълнител Обединение „България Ер-Посока“ ДЗЗД.

ОСЪЖДА Администрация на Министерски съвет на Република България да заплати на Институт по публична администрация, Булстат –[ЕИК], разноски по делото в размер на

103,17 лева /сто и три лева и седемнадесет стотинки/.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: