

РЕШЕНИЕ

№ 41073

гр. София, 22.10.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 75 състав, в публично заседание на 28.09.2026 г. в следния състав:

при участието на секретаря Наталия Дринова, като разгледа дело номер **6276** по описа за **2026** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производство по чл. 145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ).

Образувано е по жалба на Министерство на здравеопазването, представлявано от министъра К. И., чрез процесуален представител юрк. Р. С., срещу Решение № РД-02-14-1659 от 29.04.2026 г. на главния директор на Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ и ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020, с което по сигнал за нередност № 2562 в тежест на министерството е наложена финансова корекция в размер на 25% от допустимите разходи по договор № РД-11-186/BG16RFOP001-4.002-0001-C01-0-01 от 27.03.2023 г. с изпълнител „Леонардо“ АД, [населено място], Италия.

В жалбата се поддържа незаконосъобразност на оспореното решение поради противоречието му с разпоредби от Закона за обществените поръчки (ЗОП) и Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (Директива 2014/24/ЕС). Оспорват се изводите за допуснати нарушения при откриване на обществената поръчка и за наличие на нередност, обуславяща определяне на финансова корекция по реда на чл. 73 ЗУСЕФСУ. Твърди се, че в първоначално обявената и впоследствие прекратена открита процедура офертата на „Леонардо“ АД не е била „неподходяща“, както е счел РУО, тъй като участникът е отговарял на критериите за подбор и техническите изисквания на

възложителя. Същият е бил отстранен единствено поради надвишаване на предварително определения финансов ресурс. В тази насока жалбоподателят счита, че офертата е била „неприемлива“ по смисъла на Директива 2014/24/ЕС и че първата процедура е била правомерно прекратена на основание чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП. Поддържа, че законосъобразен е бил и последващият избор на процедура на договаряне без предварително обявление по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Акцентираща, че към датата на откриването ѝ – 06.01.2023 г., нормата на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП не е съдържала изискване за запазване на първоначално обявените условия на поръчката, поради което последващото ѝ изменение с ДВ, бр. 88 от 20.10.2023 г. не може да бъде приложено в настоящия случай. Отделно се оспорват и констатациите на органа за допуснато ограничаване на конкуренцията при проведените преговори. Жалбоподателят твърди, че промените в договорните условия са били обусловени от обективни икономически фактори и са довели до намаляване на първоначално предложената цена с близо 10 млн. лв., като са договорени и допълнителни гаранции за изпълнение. Поставя акцент и на обстоятелството, че първоначалната процедура е била публично оповестена, но е постъпила само една оферта. В заключение поддържа, че не са налице предпоставките за определяне на финансова корекция, тъй като не е установена твърдяната нередност, нито реално или потенциално ограничаване на конкуренцията, вкл. вреда или потенциална възможност за нанасяне на вреда за бюджета на Европейския съюз. Поради това се иска отмяна на оспореното решение и присъждане на разноски, вкл. юрисконсултско възнаграждение.

Ответникът - ръководителят на Управляващия орган на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014–2020 г., чрез юрк. К. оспорва жалбата. Представя писмен отговор, в който излага съображения за законосъобразност на оспореното решение. Поддържа, че в случая не са били налице законовите предпоставки за преминаване от прекратената открита процедура към процедура на договаряне без предварително обявление с „Леонардо“ АД по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Твърди се също, че в рамките на договарянето са били съществено изменени първоначално обявените условия на поръчката, като направените промени са били по-благоприятни за „Леонардо“ АД. Според ответника, ако тези условия са били обявени още при откриване на процедурата, е било възможно и други икономически оператори да проявят интерес към участие. Поради това се поддържа, че е налице ограничаване на конкуренцията, обосноваващо наличието на потенциален финансов ефект върху бюджета на Европейския съюз. Претендираща се отхвърляне на жалбата и присъждане на юрисконсултско възнаграждение.

Административен съд – София-град, III отделение, 75-и състав, като обсъди доводите на страните и прецени събраните по делото доказателства, намира за установено от фактическа страна следното:

Министерство на здравеопазването е бенефициер по Административен договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ № BG16RFOP001-4.002 „Регионална здравна инфраструктура-2“ по проект „Осигуряване на въздушни превозни средства за реакция при спешни медицински състояния“.

В изпълнение на ангажиментите по договора, с Решение № F239183/РД-280 от 14.07.2022 г. на заместник-министъра на здравеопазването, в качеството му на упълномощено лице по чл. 7, ал. 1 ЗОП, е открита процедура по ЗОП с предмет „Закупуване на санитарни превозни средства за транспорт по въздух (хеликоптери), осигурени с необходимото оборудване и апаратура за нуждите на спешната медицинска помощ“.

Обявлението за поръчката е публикувано в Регистъра на обществените поръчки и в „Официален вестник“ на Европейския съюз. Съгласно него предметът на поръчката включва закупуването на 6 бр. санитарни превозни средства за транспорт по въздух (хеликоптери), осигурени с необходимото оборудване и апаратура за нуждите на спешната медицинска помощ по ДБФП № РД-02-37-98/08.10.2020 г. по Проект № BG16RFOP001-4.002-0001.

Определената прогнозна стойност за шестте хеликоптера и наземното оборудване, без предвидената опция, е 102 589 827,80 лв. без ДДС. Възложителят е предвидил и опция за закупуване на още два хеликоптера на максимална прогнозна стойност 33 003 285,42 лв. без ДДС. Така общата прогнозна стойност на поръчката, включително опцията, е била 135 593 113,22 лв. без ДДС. В документацията (част I, глава I, т. 5) е посочено, че „прогнозната стойност представлява максималния разполагаем финансов ресурс на възложителя за изпълнение на поръчката, като всеки участник, който представи предложение, което надвишава общата прогнозна стойност или посочените максимални прогнозни стойности на един брой хеликоптер, както и на Доставка № 1, ще бъде отстранен от процедурата. В прогнозната стойност на обществената поръчка са включени всички разходи за нейното изпълнение, като включително, но не само: материали, труд, транспорт, мита, данък добавена стойност (ДДС), разрешения, сертификати и др.“

В рамките на посочения в обявлението срок е подадена една оферта – от „Леонардо“ АД. При разглеждането ѝ комисията е установила, че участникът отговаря на изискванията за лично състояние, критериите за подбор и техническите изисквания на възложителя. При отваряне на ценовото му предложение е установено, че предложената цена за шестте хеликоптера и наземното оборудване е 123 363 956,00 лв. без ДДС и надвишава определения максимален финансов ресурс от 102 589 827,50 лв. без ДДС. Поради това комисията е предложила участникът да бъде отстранен на основание чл. 107, т. 1 ЗОП.

С Решение № D19151924/РД-11-490 от 23.11.2022 г. обществената поръчка е прекратена на основание чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП - поради това, че единствената подадена оферта надвишава финансовия ресурс, определен от възложителя. Решението не е обжалвано и е влязло в сила.

На 06.01.2023 г., с Решение № F307349 възложителят е открил процедура на договаряне без предварително обявление на основание чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП със същия предмет, като е поканил единственият участник в предходната открита процедура - „Леонардо“ АД. Поканата и документацията са публикувани в Регистъра на обществените поръчки и в електронната платформа по чл. 39а ЗОП.

В последващата процедура прогнозната стойност за шестте хеликоптера и наземното оборудване е била идентична с тази от прекратената - в размер на 102 589 827,50 лв. без ДДС, като е предвидена и същата опция за закупуване на два допълнителни хеликоптера на стойност 33 003 285,42 лв. без ДДС.

„Леонардо“ АД е представило своята оферта. Помощният орган на възложителя е потвърдил съответствието на участника с изискванията за лично състояние, критериите за подбор и техническите изисквания. Предложената в офертата цена е била 121 241 920,00 лв. без ДДС за шестте хеликоптера и наземното оборудване, която е надвишавала определената прогнозна стойност от 102 589 827,50 лв. без ДДС.

Впоследствие са проведени преговори между комисията и „Леонардо“ АД, при които са обсъдени конкретни клаузи от договора, включително цената и условията за изпълнение. В резултат на преговорите участникът е намалил предложената цена - първоначално на

115 198 387,00 лв. без ДДС, а впоследствие – на 113 438 140,00 лв. без ДДС. С финалния протокол от проведените преговори е постигнато съгласие относно условията и съдържанието на договора, цените по отделните доставки и общата цена.

С Решение № D21379823 от 21.02.2023 г. „Леонардо“ АД е определено за изпълнител на обществената поръчка.

На 27.03.2023 г. е сключен договор № РД-11-186/BG16RFOP001-4.002-0001-C01.

Обществената поръчка е била предмет на последващ административен контрол, приключил със сигнал за нередност № 2562, основан на съмнението за допуснато от бенефициера нарушение на правилата за възлагане. Според констатациите на сигналиста нарушението се изразява, от една страна, в незаконосъобразно прекратяване на предходната открита процедура № 00080-2022-0034 на основание чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП, вместо на приложимото основание по чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП, и от друга – в незаконосъобразен избор на процедура на договаряне без предварително обявление по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Прието е, че единствената оферта, подадена от „Леонардо“ АД в предходната процедура, е надвишавала определения от възложителя максимален финансов ресурс и поради това действително е подлежала на отстраняване, както е процедирал и възложителят. Според сигналиста обаче офертата е била неподходяща по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП, поради което не са били налице предпоставките за прекратяване на първата процедура по чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП, нито за последващо прилагане на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП.

Отделно от това, при последващата процедура по договаряне са установени съществени изменения спрямо първоначално обявените условия. След съпоставка на предвижданията в документацията на двете поръчки е констатирано, че бенефициерът е сключил договор на цена, надвишаваща определения в откритата процедура максимален финансов ресурс, като вместо първоначално обявената пределна стойност от 102 599 827,50 лв. без ДДС е договорена цена от 113 438 140,00 лв. без ДДС. Констатирани са съществени изменения и в условията за плащане – въведени са били авансови плащания, променени са броят, моментът и размерът на междинните и окончателните плащания, както и условията за приемане на доставките. Изменени са били и клаузите относно неустойките и прекратяването на договора, като според сигналиста отговорността на изпълнителя е намалена и са договорени по-благоприятни за него условия. Тези изменения не са били предмет на първоначално проведената открита процедура и са могли да повлияят върху кръга от икономически оператори, заинтересовани от участие, поради което е прието, че процедурата по договаряне не е проведена при условията, обявени в предходната процедура. С това е била ограничена конкуренцията и е създадена възможност за избор на изпълнител, без при това да е предоставена равна възможност на други потенциални икономически оператори да участват при същите условия.

Процедрирането на възложителя е квалифицирано като нарушение на чл. 79, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 2, ал. 1 и чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП, във връзка с чл. 26, чл. 32, параграф 2, б. „а“ и съображение 50 от преамбюла на Директива 2014/24/ЕС. Нарушението е квалифицирано като нередност с потенциално финансово влияние в бюджета на Европейския съюз. Нередността е отнесена по т. 1, б. „б“ 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 (Наредбата/Наредба за посочване на нередности). Предложено е определяне на финансова корекция в размер на 25% от допустимите разходи по засегнатия

договор, съответстваща на 2 815 431,12 евро с ДДС от верифицираната и платена безвъзмездна финансова помощ.

Във връзка със стартиралото производство е проведена процедура по чл. 73, ал. 2 ЗУСЕФСУ. С писмо изх. № 99-00-6-968 от 29.03.2026 г. бенефициерът е уведомен за сигнала за нередност, но в предоставения срок същият не е представил писмено възражение.

Впоследствие РУО е извършил самостоятелна преценка на установените факти и е приел за основателни констатациите за допуснато от бенефициера нарушение. Потвърдени са изводите в сигнала за нередност, че нарушението се изразява в незаконосъобразно прекратяване на предходната открита процедура № 00080-2022-0034 и в последващ незаконосъобразен избор на процедура на договаряне без предварително обявление № 00080-2023-0001. РУО е приел, че не са били налице предпоставките за прекратяване на предходната открита процедура на основание чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП. В документацията възложителят изрично е определил прогнозната стойност като максимален разполагаем финансов ресурс и е предвидил, че участник, който представи ценово предложение, надвишаващо този ресурс, подлежи на отстраняване. Единствената подадена оферта от „Леонардо“ АД е надвишавала определения максимален финансов ресурс и поради това законосъобразно е била отстранена. Според РУО тази оферта е била „неподходяща“ по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП, поради което приложимото основание за прекратяване е било по чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП, а не по чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП. В продължение РУО е счел, че не е била изпълнена необходимата предпоставка за последващ избор на процедура на договаряне без предварително обявление по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Тази разпоредба допуска провеждането на такава процедура само когато са налице участници в предходна открита или ограничена процедура, чиито оферти отговарят на изискванията на възложителя, но надвишават неговия финансов ресурс. В случая единствената оферта не е отговаряла на изискванията на възложителя и е била отстранена, поради което не е съществувал участник, който да може да бъде поканен в процедурата по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП.

РУО е потвърдил и констатациите, че при последващата процедура по договаряне са били променени съществено първоначално обявените условия на поръчката. На първо място, допуснато е сключване на договор на цена, надвишаваща максималния финансов ресурс, определен в предходната процедура, като при първоначално определена стойност от 102 859 827,50 лв. без ДДС е договорена цена от 113 438 140 лв. без ДДС. На второ място, съществено са изменени условията за плащане чрез въвеждане на авансови плащания и промяна на броя, размера и момента на междинните и окончателните плащания. Променени са и условията относно приемането на доставките, неустойките и прекратяването на договора, като е намалена отговорността на изпълнителя и са договорени по-благоприятни за него условия. РУО е приел, че тези изменения не са били част от първоначално обявените условия и са могли да повлияят върху кръга от икономически оператори, заинтересовани от участие в процедурата.

В резултат на извършения анализ РУО е достигнал до извод, че изборът на процедура на договаряне без предварително обявление е незаконосъобразен, тъй като не са били изпълнени кумулативно предвидените в чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП предпоставки. Наред с това са нарушен принципите на възлагане на обществените поръчки по чл. 2, ал. 1 ЗОП, и по-конкретно принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, публичност и прозрачност. Нарушението е поставено във връзка с чл. 110,

ал. 1, т. 2 ЗОП, доколкото предходната процедура е следвало да бъде прекратена поради наличието на неподходяща оферта. Нарушението е квалифицирано като нередност по т. 1 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 Европейската комисия от 14.05.2019 г., съответно по т. 1, б. „б“ от Приложение № 1 към Наредбата за посочване на нередности. Приемайки, че са налице всички елементи от фактическия състав на нередността, РУО е издал обжалваното решение, с което е наложил на бенефициера финансова корекция в размер на 25 на сто от допустимите разходи по засегнатия договор, като размерът е изчислен върху верифицираната и платена безвъзмездна финансова помощ.

Решение № РД-02-14-1659 от 29.04.2026 г. е връчено на Министерството на здравеопазването на 30.04.2026 г.

Жалбата срещу него е депозирана на 14.05.2026 г.

В съдебното производство са приети като доказателства представените с жалбата, както и документите, съпътстващи административната преписка, изпратена в електронен вид на основание чл. 152, ал. 2 АПК.

При тази фактическа обстановка, съдът намира от правна страна следното:

Обжалваното решение е издадено от компетентен орган. Разпоредбата на чл. 73, ал. 1 ЗУСЕФСУ посочва, че финансовата корекция се определя с решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта, а според чл. 9, ал. 5 с.з. управляващите органи отговарят за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмата, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. Ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, или определено от него лице. Правомощия на ръководител на управляващия орган по този закон може да се упражняват и от овластено от него лице.

Съгласно чл. 5, ал. 1, т. 10 от Устройствения правилник на МРРБ (в относимата редакция - ДВ, бр. 57 от 2020 г.), министърът организира, координира и контролира дейността на управляващия орган на Оперативна програма "Регионално развитие" 2007 - 2013 г. и на Оперативна програма "Региони в растеж" 2014 - 2020 г., съгласува и определя състава на Комитета за наблюдение на Оперативна програма "Региони в растеж" 2014 - 2020 г. и Тематичната работна група за разработване на Оперативна програма "Развитие на регионите" 2021 - 2027 г.

В съответствие с тези правомощия, със Заповед № РД-02-14-1471/16.04.2026 г. министърът на регионалното развитие и благоустройството е определил А. С. за ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма "Регионално развитие" 2007- 2013 г., Оперативна програма "Региони в растеж" 2014-2020 г. и Програма "Развитие на регионите" 2021 - 2027 г. Същата е издател на проверяваното Решение № РД-02-14-1659 от 29.04.2026 г. и следователно разполага с материална и персонална компетентност за упражняване на оспореното властническо правомощие.

Спазени са изискванията за форма съгласно чл. 59, ал. 2 АПК и чл. 73, ал. 1 ЗУСЕФСУ. Административният орган е изложил установените факти и обстоятелства и е обосновал в достатъчна степен направените от него изводи, позволяващи еднозначно да се изведе волята му за издаване на акт с посоченото съдържание. Доколко посочените в решението на РУО фактически и правни основания са налице и обхващат всички елементи от фактическия състав на нередността, за която е наложената финансова корекция, е въпрос

на материална законосъобразност на акта.

Не се констатира нарушение на административнопроизводствените правила, които да са от такова естество и интензитет, че да рефлектират на законосъобразността на упражненото властническо правомощие. Такива не се и сочат в жалбата. Приобщените с преписката документи установяват, че е проведена процедурата по уведомяване съгласно чл. 73, ал. 2 ЗУСЕФСУ. Бенефициерът е запознат с вида на констатираното нарушение и неговата правна квалификация като нередност. Предоставена му е възможност да се запознае с констатациите на РУО и в случай на несъгласие с тях да изложи възраженията си в 14-дневен срок, считано от получаване на уведомителното писмо.

Относно материалната законосъобразност на акта, обусловена от преценката за допуснато нарушение на чл. 79, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 2, ал. 1 и чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП, квалифицирано като нередност по т. 1, б. „б“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата:

Между страните не е налице спор по фактите, които са вярно отразени в обжалвания акт. Насрещните им тези и възражения сочат, че спорът е относно това дали в проведената от бенефициера процедура на договаряне без предварително обявление са допуснати нарушения на правилата на ЗОП, приети от РУО като основание за налагане на финансова корекция, и дали същите правилно са квалифицирани като нередност по приложимата нормативна уредба. По-конкретно, несъгласие има за това дали първоначалната процедура законосъобразно е прекратена на посоченото от възложителя основание по чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП или, както приема РУО, приложимото основание е това по чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП. Поставя се и въпроса дали е правомерен изборът на процедура на договаряне без предварително обявление по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП, а в продължение на това - допустими ли са извършените в хода на преговорите промени в условията на поръчката и имат ли те възприетия от РУО ограничителен ефект спрямо конкуренцията. Предвид доводите в жалбата на министерството, несъгласие има и по въпроса дали установените нарушения са с потенциално финансово отражение върху бюджета на ЕС и дали съставляват нередност по избраната от РУО правна квалификация по т. 1, б. „б“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата.

Съгласно чл. 79, ал. 1 ЗОП, в приложимата към 06.01.2023 г. (датата на откриване на проверяваната възлагателна процедура) редакция (ДВ, бр. 13 от 2016 г., в сила от 15.04.2016 г.), публичните възложители могат да прилагат процедура на договаряне без предварително обявление само в изрично посочените случаи, сред които по т. 2 - когато се поканят всички участници, чиито оферти в предходна открита или ограничена процедура отговарят на изискванията на възложителя, но надвишават неговия финансов ресурс.

Анализът на цитираната разпоредба сочи, че изборът на процедура по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП е обусловен от наличието на предходна открита или ограничена процедура, която е прекратена поради това, че предложените от участниците цени надвишават определения от възложителя финансов ресурс, независимо че подадените оферти отговарят на неговите изисквания. Следователно наличието на такава предходна процедура представлява необходима предпоставка за законосъобразното провеждане на процедура на договаряне без предварително обявление на това основание. За целта следва да се изследва действителното съдържание на подадената оферта, нейното съответствие с изискванията на възложителя и причината, поради която тя не е могла да бъде приета при условията на първоначалната процедура.

В унисон с възможността по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП, нормата на чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП

предвижда като основание за прекратяване на процедурата случаите, когато всички оферти, които отговарят на предварително обявените от възложителя условия, надвишават финансовия ресурс, който той може да осигури. Това представлява самостоятелно основание за прекратяване, различно от основаниято по чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП, възприето от РУО за приложимо. Последното намира приложение, когато всички оферти не отговарят на условията за представяне, включително по отношение на форма, начин и срок, или са неподходящи.

Понятието „неподходяща оферта“ е дефинирано в § 2, т. 25 от ДР на ЗОП. Съгласно посочената разпоредба неподходяща е офертата, която не отговаря на техническите спецификации и на изискванията за изпълнение на поръчката, или е подадена от участник, който не отговаря на поставените критерии за подбор, или за когото е налице някое от основанията за отстраняване, посочени в процедурата.

Цялостният анализ на цитираните разпоредби сочи, че ЗОП ясно разграничава случаите, при които офертата не съответства на изискванията за изпълнение на обществената поръчка или на изискванията към участника, от случаите, при които офертата съответства на тези изисквания, но предложената цена надхвърля финансовия ресурс на възложителя.

Именно последната хипотеза е уредена самостоятелно в чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП, съгласно който възложителят прекратява процедурата, когато всички оферти, които отговарят на предварително обявените условия, надвишават финансовия ресурс, който може да осигури.

Нейното приложение в процесния случай е отречено от РУО, с мотив че в първоначалната процедура офертата на „Леонардо“ АД е следвало да бъде квалифицирана като „неподходяща“ по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП. В продължение органът приема, че след като единствената подадена оферта е надвишавала предварително определения финансов ресурс и в резултат участникът е бил отстранен, това изключва възможността процедурата да бъде прекратена на основание чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП и пречатства последващото прилагане на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП.

Този извод не се споделя от настоящия съд, тъй като се основава на неправилно (превратно) тълкуване на предпоставките за прекратяване на предходната процедура и на правното значение на надвишаването на финансовия ресурс.

Не е спорно, че в случая помощният орган на възложителя не е установил несъответствие на офертата на „Леонардо“ АД с техническите изисквания и изискванията за изпълнение на поръчката, нито е установил участникът да не отговаря на поставените критерии за подбор. Единственото обстоятелство, послужило като основание за отстраняването му, е че предложената цена надхвърля определения от възложителя максимален финансов ресурс. Поради това офертата е била преценена като несъответстваща на поставеното ценово условие и участникът е бил отстранен на основание чл. 107, т. 1 ЗОП. От това обаче не следва автоматично, че е налице хипотезата на „неподходяща“ оферта. В случая от значение е конкретната причина за отстраняването, която не е свързана с несъответствие на офертата с техническите изисквания за изпълнение на поръчката или с липса на съответствие на участника с критериите за подбор, а единствено с надхвърлянето на определения от възложителя максимален финансов ресурс. Самият факт, че офертата не отговаря на предварително обявено ценово условие, сам по себе си не е достатъчен, за да бъде квалифицирана като „неподходяща“ по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП.

От обстоятелството, че възложителят е предвидил в документацията максимален финансов ресурс и е указал, че неговото надвишаване ще доведе до отстраняване, не

следва друго. Това не променя естеството на установеното несъответствие. При преценката следва да се отчита не само формалното наличие на основание за отстраняване, но и неговото съдържание и мястото му в системата от основания за прекратяване на процедурата. Обратното разбиране би довело до прекомерно разширяване на понятието „неподходяща“ оферта и практически би обезсмислило приложното поле на чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП, доколкото при наличие на предварително определен финансов ресурс е напълно възможно ценовото предложение на участника да го надхвърля, без по тази причина офертата му да не отговаря на техническите изисквания и изискванията за изпълнение на поръчката.

Това разграничение намира подкрепа и в общностната нормативна уредба, на основата на която следва да се тълкува дефиницията за „неподходяща оферта“ по § 2, т. 25 от ДР на ЗОП.

Директива 2014/24/ЕС разграничава офертите, които са неподходящи, от тези, които са неприемливи. В чл. 26, параграф 4, буква „б“ и в съответствие със съображение 44 от преамбюла на Директивата, е предвидена възможност за използване на процедурата на договаряне при определени хипотези, включително когато в открита или ограничена процедура са подадени само оферти, които са нередовни или неприемливи. Сред последните изрично са посочени офертите, чиято цена надхвърля бюджета на възлагащия орган, определен и документиран преди започването на процедурата за възлагане. Следователно Директива 2014/24/ЕС изрично разграничава превишаването на предварително определения бюджет от несъответствието на офертата с техническите изисквания или от липсата на съответствие на участника с изискванията за участие, като определя първото като основание за квалифициране на офертата като неприемлива, а не като неподходяща.

Друго не следва от разпоредбата на чл. 32, параграф 2, б. „а“, на която се позовава РУО. Съгласно определението, съдържащо се в нея, неподходяща е офертата, която не съответства на поръчката, тъй като явно не може без съществени промени да отговори на посочените в документацията потребности и изисквания на възлагащия орган. Допълнено е, че дадено заявление за участие е неподходящо, когато съответният икономически оператор трябва или може да бъде изключен в съответствие с член 57 или не отговаря на критериите за подбор, установени от възлагащия орган в съответствие с член 58. Същевременно, когато цената на офертата надхвърля бюджета на възлагащия орган, същата се квалифицира като „неприемлива“ съгласно чл. 26, параграф 4, буква „б“ от Директива 2014/24/ЕС.

Това разграничение следва да бъде отчетено и при тълкуването на националната нормативна уредба, доколкото чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП изрично предвижда възможност за договаряне именно с участниците, чиито оферти отговарят на изискванията на възложителя, но надвишават неговия финансов ресурс. Следователно самото обстоятелство, че предложената цена надхвърля определения от възложителя финансов ресурс, не превръща офертата в такава, която не съответства на изискванията на възложителя. Напротив, възможно е офертата да е изцяло съответстваща на техническите, качествените и останалите изисквания на поръчката, но поради цената си да не може да бъде приета в рамките на наличния финансов ресурс.

Именно тази хипотеза е уредена самостоятелно в чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП – когато всички оферти, които отговарят на предварително обявените от възложителя условия, надвишават финансовия ресурс, който той може да осигури. Така националният законодател също

разглежда съответствието на офертата с условията на поръчката и съответствието ѝ с финансовия ресурс като две различни обстоятелства, които не следва да бъдат смесвани. Това разграничение е от съществено значение и при тълкуването на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. За разлика от основанията по т. 1, което е свързано с липсата на оферти или с неподходящи оферти, т. 2 изрично урежда специфична хипотеза – наличие на участници, чиито оферти отговарят на изискванията на възложителя, но надвишават неговия финансов ресурс. Следователно законодателят не е приравнил двете хипотези, а напротив – разграничил ги е изрично и е предвидил отделно правно основание за всяка от тях.

С оглед изложеното съдът не споделя становището на РУО, че отстраняването на „Леонардо“ АД на основание чл. 107, т. 1 ЗОП само по себе си обуславя прекратяване на процедурата по чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП. Квалифицирането на една оферта като „неподходяща“ по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП не може да се извежда единствено от факта на нейното отстраняване, без да се изследва конкретното основание за това. В случая отстраняването на „Леонардо“ АД е обусловено единствено от надхвърлянето на определения от възложителя максимален финансов ресурс, без да са установени други несъответствия с предварително обявените изисквания. Поради това фактът на отстраняването сам по себе си не е достатъчен, за да се приеме, че офертата е „неподходяща“ по смисъла на § 2, т. 25 от ДР на ЗОП. Както вече се посочи по-горе, за приложението на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП определящо е дали офертата е отговаряла на изискванията на възложителя и единствено поради предложената цена, надхвърляща определения финансов ресурс, не е могла да бъде приета в предходната процедура. Именно наличието на тези обстоятелства в процесния случай обуславя правомерността на избора по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП, както и участието на „Леонардо“ АД в процедурата по договаряне.

Следва да се отбележи, че макар разпоредбата на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП да предвижда изключение от общото правило за провеждане на състезателна процедура с предварително обявление, приложението ѝ не може да бъде ограничавано с допълнителни условия, които законът не предвижда. В случая РУО фактически извежда такова ограничение, като приема, че независимо от причината за отстраняване на участника неговата оферта не може да бъде взета предвид при последващото прилагане на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Подобно ограничение не следва нито от текста на разпоредбата, нито от приложимата към момента на възлагането нормативна уредба.

Същият неправилен подход е възприет от РУО и по отношение на настъпилите в хода на договарянето промени в условията на поръчката. Съдът не споделя извода, че тези промени са недопустими съобразно текста на чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Към момента на откриване на процедурата по договаряне – 06.01.2023 г., е приложена редакцията на разпоредбата - ДВ, бр. 16 от 2016 г. В тази редакция законът не е съдържал изискване първоначално публикуваните условия на поръчката да не са съществено променени – изискване, въведено с новата редакция на закона - ДВ, бр. 88 от 2023 г., в сила от 20.10.2023 г. Поради това същото не може да бъде въведено като допълнително условие за законосъобразността на избора на процедура, открита на 06.01.2023 г. Основателно е възражението в жалбата, че прилагането на последваща законодателна промяна противоречи на принципа за действие на закона напред, закрепен в чл. 14, ал. 1 ЗНА.

Извън това, съобразно конкретното съдържание на проведените преговори, не се установява възложителят да е променил предмета на обществената поръчка или да е въвел нови изисквания, които не са били част от първоначално възложеното. Предметът на

поръчката е останал непроменен – доставка на санитарни превозни средства за транспорт по въздух, оборудвани за нуждите на спешната медицинска помощ, като са запазени съществените характеристики, техническите изисквания и количественият обхват на доставката. Преговорите са били насочени към реализирането на предмета на поръчката по условия, които за възложителя да са икономически най-благоприятни. Освен това, процедурата по договаряне предполага именно възможност за обсъждане и договаряне на условията, свързани с изпълнението на поръчката. Обстоятелството, че в резултат на преговорите са постигнати различни договорни клаузи, не означава, че изборът на процедурата е лишен от правно основание.

Този извод се потвърждава и от постигнатия в резултат на преговорите краен резултат. От доказателствата по делото се установява, че първоначално предложената от „Леонардо“ АД цена е възлизала на 121 241 920,00 лв. без ДДС, докато договорената в резултат на преговорите цена е 113 438 140,00 лв. без ДДС, или с 7 803 780,00 лв. по-ниска от първоначално предложената. Следователно проведените преговори са довели до намаляване на цената и до постигане на по-благоприятен за възложителя икономически резултат, без да се установява изменение в предмета на поръчката.

Не може да се приеме също, че договорените условия относно начина и момента на плащане или размера на договорната отговорност сами по себе си водят до ограничаване на конкуренцията. Подобен извод би могъл да бъде направен единствено при установяване на конкретна причинно-следствена връзка между договорените изменения и ограничаването или възпрепятстването на достъпа на икономически оператори до процедурата. В случая РУО не е установил наличието на такава връзка, а е основал извода си единствено на предположението, че ако впоследствие договорените условия са били предвидени още при откриването на процедурата, те биха могли да предизвикат интерес от страна на различен кръг икономически оператори. Само по себе си това предположение обаче не е достатъчно, за да обоснове нарушение на принципа на конкуренция по чл. 2 ЗОП. За да бъде направен подобен извод, следва да бъдат установени конкретни факти и обстоятелства, от които да се установява, че именно първоначално предвидените условия са възпрепятствали достъпа на потенциални участници или са ограничили реално възможността за участие на икономически оператори.

Следва да се отчете и специфичният характер на процедурата по чл. 79, ал. 1, т. 2 ЗОП. Тя представлява законово предвидена възможност за последващо възлагане след проведена открита или ограничена процедура, при която са били налице оферти, отговарящи на изискванията на възложителя, но надвишаващи определения финансов ресурс. Именно поради това законодателят не е предвидил свободен достъп до последващата процедура на всички потенциално заинтересовани икономически оператори, а изрично е определил лицата, които могат да бъдат поканени за участие. При това положение евентуалната възможност при различни условия в първоначалната процедура да проявят интерес и други икономически оператори не може сама по себе си да обоснове ограничаване на конкуренцията. Подобно твърдение би почивало единствено на хипотетично предположение относно поведението на неопределен кръг потенциални участници, без да установява, че такива оператори действително са били налице, че са имали интерес и възможност да участват и че именно първоначално предвидените условия са ги възпрепятствали да направят това. При преценката за спазване на принципа на конкуренция следва да се изхожда от реално установените условия и от нормативно определения характер на процедурата, а не от хипотетичното предположение, че при

различни условия на първоначалната процедура би могъл да бъде привлечен друг кръг участници. Самото наличие на такава възможност не доказва ограничаване на конкуренцията, още по-малко когато не са представени конкретни данни за икономически оператори, които са били възпрепятствани да участват именно поради първоначално определените условия.

В обобщение настоящият съдебен състав намира, че не са налице сочените от РУО нарушения на идентифицираните в акта му разпоредби на ЗОП. Възложителят законосъобразно е приложил процедурата на договаряне без предварително обявление. Предходната поръчка е била правомерно прекратена на основание чл. 110, ал. 1, т. 7 ЗОП, поради което необоснован е направеният от РУО извод за допуснатото нарушение на чл. 110, ал. 1, т. 2 ЗОП.

При липсата на допуснато от бенефициера нарушение не се налага обсъждане на дадената от органа правна квалификация на нередността по т. 1, б. „б“ от Приложение № 1 към Наредбата, нито на въпроса за наличието на финансово отражение на нарушението. Липсата на соченото отклонение на правилата за възлагане на поръчката изключва основанията за налагане на финансова корекция, поради което съдът намира, че обжалваното Решение № РД-02-14-1659 от 29.04.2026 г. е незаконосъобразно и следва да бъде отменено.

При този изход на спора и на основание чл. 143, ал. 1 АПК основателно е своевременно заявеното от процесуалния представител на жалбоподателя искане за присъждане на разноски, които съдът изчислява в общ размер на 969,20 евро, от които 869,20 евро за държавна такса и 100,00 евро – юрисконсултско възнаграждение, определено по реда на чл. 37 от Закона за правната помощ, във връзка с чл. 25 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Водим от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 АПК Административен съд – София-град, III отделение, 75-и състав

РЕШИ:

ОТМЕНЯ Решение № РД-02-14-1659 от 29.04.2026 г. на главния директор на Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ и ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020.

ОСЪЖДА Министерството на регионалното развитие и благоустройството да заплати на Министерство на здравеопазването разноски по делото в общ размер на 969,20 евро (деветстотин шестдесет и девет евро и 20 еврацента).

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба чрез Административен съд – София-град пред Върховния административен съд на Република България в 14-дневен срок от съобщението за изготвянето му.

Препис от решението да се изпрати на страните по реда на чл. 137 от Административнопроцесуалния кодекс, във връзка с чл. 73, ал. 4 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление.

