

РЕШЕНИЕ

№ 18093

гр. София, 28.05.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XXII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 16.05.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Светлана Димитрова

ЧЛЕНОВЕ: Радина Карамфилова
Николай Димитров

при участието на секретаря Кристина Петрова и при участието на
прокурора Мария Малинова, като разгледа дело номер **1791** по описа за **2025**
година докладвано от съдия Николай Димитров, и за да се произнесе взе
предвид следното:

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

Образувано е по касационна жалба на А. Б. З., ЕГН [ЕГН], чрез адв.Т. М. срещу Решение
№ 5484 от 19.12.2024г. по НАХД № 6273/2024г. по описа на Софийски районен съд, Наказателно
отделение, 16-ти състав, с което е потвърдено Наказателно постановление №
ЗОП-39/04.09.2024г., издадено от председател на Сметна палата на Република България, с което
на основание чл. 247, ал.1, пр. първо от ЗОП, във връзка с чл. 260, ал. 2 от ЗОП, вр. чл. 53, ал. 1 от
ЗАНН, на касатора е наложено административно наказание „глоба” в размер на 10000 лева, за
нарушение по чл. 2, ал. 2 вр. чл. 147 от ЗОП.

С касационната жалба се твърди, че решението на въззивния съд е с непълна и неправилна
правна квалификация, че при издаване на АУАН и НП са допуснати нарушения на
производствените правила, че деянието е малозначително. Излагат се аргументи, че чл.142 от
ЗОП няма отношение към наложената санкция. Твърди се, че нито в АУАН, нито в НП е
коментирана сложността и стойността на процедурата, което е довело до съществено нарушение
на административно-процесуалните изисквания. Възражава се срещу приетото в обжаланото
решение, че степента на сложност на процедурата не е изисквала въвеждане на завишени
изисквания към участниците. Твърди се, че дори да е осъществено деяние, то е малозначително
поради липса на данни за щети и мотивите на дееча свързани с охрана на обществения интерес.
Иска се отмяна на решението на СРС и вместо това да се постанови съдебен акт за отмяна на НП.

В съдебно заседание касационният жалбоподател не се явява и не се представлява.

Ответната страна – председателя на Сметната палата, чрез юриск. В. в представен по делото писмено становище 15.05.2025г. оспорва същата и моли решението на СРС да се остави в сила като правилно и законосъобразно. Претендира се присъждане на юрисконсултско възнаграждение. Прави възражение за прекомерност на адвокатското възнаграждение, поискано от касатора.

Прокурорът от Софийска градска прокуратура дава заключение по делото за неоснователност на касационната жалба, а решението на СРС като правилно и законосъобразно- да бъде оставено в сила.

Административен съд - София-град, XXII касационен състав, като взе предвид наведените в жалбата доводи и като съобрази разпоредбата на чл.218 АПК, приема следното:

Касационната жалба е процесуално допустима, като подадена в преклузивния срок по чл. 211, ал. 1 от АПК, вр. чл. 63в от ЗАНН, от надлежна страна по чл. 210, ал. 1 от АПК, срещу подлежащо на оспорване по чл. 208 от АПК съдебно решение.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

От фактическа страна Софийският районен съд е установил, че Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ /ДППИ/ е публично предприятие по смисъла на т. 42, пар. 2 от ДР на ЗОП, на основание чл. 115л, ал. 1 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, извършва секторна дейност по чл. 128, ал.1, т. 1 от ЗОП. Съгласно чл. 115р, ал.1, т. 1 от ЗМПВВППРБ ДППИ се представлява от своя генерален директор, който има качеството на секторен възложител по чл. 5, ал. 4, т. 1 от ЗОП. Към месец февруари 2021г. жалбоподателят А. Б. З. изпълнявал длъжността генерален директор на ДППИ. С Решение № D82357/11.02.2021г. на З. в качеството му на генерален директор на ДППИ е открита процедура за възлагане на обществена поръчка, с предмет „Актуализиране на функционалностите и обхвата на обработваните данни на информационната система „Национален център за електронен документооборот на морския транспорт” на основание чл. 18, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Решението за откриване на обществената поръчка е публикувано на 11.02.2021г. в Регистъра по обществените поръчки (РОП) към Агенцията по обществени поръчки (АОП) по партидата на възложителя под уникален номер на поръчката (УНП) 001158-2021-0006. На същата дата са публикувани обявлението и документацията за участие в поръчката. Обществената поръчка е с обект предоставяне на услуга по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗОП и прогнозна стойност в размер на 490 000 лв. без ДДС, която попада в стойностния обхват на чл. 20, ал. 2, т. 2 от ЗОП. Възложителят е взел решение да възложи поръчката чрез провеждане на открита процедура. В Раздел VI от решението възложителят е одобрил обявлението за оповестяване откриването на процедурата и документацията за участие, в това число техническата спецификация и методиката за оценка на офертите. В обявлението за поръчката, Раздел 11.2.4 е посочено, че предметът на обществената поръчка включва извършване на следните основни дейности - Актуализация на информационните полета (данни) в базата данни на НЦЕДМТ и промени в WEB приложението на системата. Подобряване на функционалността на информационната система НЦЕДМТ; Отразяване на направените промени в таблиците на системата; Разработване на интеграционната връзка за обмен на данни между информационната система НЦЕДМТ с външни електронни системи; Пускане в експлоатация на системата и обучение. Пълният обхват и изчерпателното изброяване на дейностите, дължими от Изпълнителя, са посочени в техническата спецификация на обществената поръчка. В т. 5.1 от Техническата спецификация - Общи изисквания към изпълнението на обществената поръчка и в Методиката за оценка на офертите, възложителят е посочил, че Участниците следва да разполагат и представят в техническото си предложение екип

за изпълнение на поръчка, притежаващ следната минимална образователна и професионална квалификация: 1. Ключов експерт 1 - Ръководител на екип и софтуерната разработка: Образование и квалификация - образователно-квалификационна степен „магистър“ в област на образование „Природни науки, математика и информатика“ или „Технически науки“, или еквивалентна образователна степен, придобита в чужбина в области, еквивалентни на посочените. Допълнителна квалификация - наличие на сертификат за завършено обучение по управление на проекти, издаден от сертифициран учебен център. Общ професионален опит — минимум 7 години професионален опит в областта на информационните технологии, свързан с работа по проекти за разработка/развитие, внедряване и поддръжка на информационни системи. Специфичен професионален опит - участие в качеството си на ръководител проект и/или софтуерен екип в разработка и/или развитие и поддръжка на минимум 2 (две) уеббазирани информационни системи в сферата на управление на морския и/или речен транспорт, които извършват машинен обмен на данни с други външни системи. 2. Ключов експерт 2 - Водещ програмист: Образование и квалификация - образователно-квалификационна степен „магистър“ в област на образование „Природни науки, математика и информатика“ или „Технически науки“, или еквивалентна образователна степен, придобита в чужбина в области, еквивалентни на посочените. “ Допълнителна квалификация - наличие на валиден сертификат за работа с предложените от участника технологии за разработка на системата, издадени от съответния производител или от негов оторизиран представител. Общ професионален опит - минимум 5 години професионален опит в областта на информационните технологии, свързан с работа по проекти за разработка/развитие, внедряване и поддръжка на информационни системи. Специфичен професионален опит - участие в качеството си на водещ/старши програмист в разработка и/или развитие и поддръжка на минимум 2 (две) уеббазирани информационни системи в сферата на управление на морския и/или речен транспорт, които извършват машинен обмен на данни с други външни системи. Посочено е, че „Професионалната компетентност на екипа за изпълнение на поръчката се използва като подпоказател за оценка на офертите и не е критерии за подбор на участниците.“ В обявлението и документацията на обществената поръчка не били посочени аргументи, които да обосновават изискването за образователно-квалификационна степен „магистър“ в посочените области. За участие в откритата процедура е постъпила една оферта, която е разгледана от назначената комисия и участникът е предложен за изпълнител на обществената поръчка. С решение от 26.04.2021г. възложителят 3. е определил класирания на първо място участник „Техно логика“ ЕАД за изпълнител на обществената поръчка и е сключил с него договор № 50 от 01.06.2021г. на стойност 478 000 лева без ДДС. Със заповед от 19.09.2022г. на заместник-председателя на Сметната палата бил възложен одит на ДППИ, като част от одитния екип била включена и св. Ц. Ц. на длъжност „старши одитор“ в Сметната палата. Свидетелката извършила одита и при запознаване с документацията за процесната обществена поръчка преценила, че поставеното изискване за минимална образователна и професионална квалификация на двамата ключови експерти да притежават образователно-квалификационна степен „магистър“ е непропорционално и ограничително спрямо участниците, разполагащи с ключови експерти, които имат изисквания професионален и специфичен опит и могат да изпълнят дейностите от предмета на поръчката, но са с образователно-квалификационна степен "бакалавър". Тя приела, че изискването за образователно-квалификационна степен трябва да бъде съобразено с приложимите като минимум образователно - квалификационни степени, които реферират към съответната експертна длъжност, поради което възложителят не следва да изключва възможността потенциалните участници да предложат на съответните позиции лица, които притежават образователно-квалификационна степен „бакалавър“. Във връзка с това били

изискани обяснения от ДППИ, което с писмо от 09.03.2023г. отговорило, че възложителят е бил воден от значимостта и сложността на изпълнението на предмета на обществената поръчка, поради което е преценил, че се нуждае от специалисти с висок образователен ценз. Като приела за неоснователни дадените разяснения, св. Ц. преценила, че възложителят е извършил нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП, вр. чл. 147 от ЗОП, като на 11.02.2021г. в [населено място], в качеството му на генерален директор на ДППИ и секторен възложител на обществени поръчки с Решение № D82357/11.02.2021г. за откриване на процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет „Актуализиране на функционалностите и обхвата на обработваните данни на информационната система „Национален център за електронен документооборот на морския транспорт” е одобрил обявлението за оповестяване откриването на процедурата и документацията за поръчката, с които е ограничил конкуренцията чрез включване на изисквания, които необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществената поръчка и които не са съобразени с нейния предмет и сложност. При така достигнатите изводи, на 15.05.2023г. от св. Ц. бил съставен АУАН № ЗОП039/15.05.2023г. в присъствието на двама свидетели и на нарушителя, удостоверено с техните подписи, за нарушение на чл. 2, ал.2, вр. чл. 147 от ЗОП. Препис от акта бил връчен на жалбоподателя на същата дата, като той не изложил възражения срещу констатациите в него. Но в срока по чл. 44, ал. 1 ЗАНН били депозираны възражения, които са развити и в жалбата срещу НП и преди всичко се отнасят до необоснованост на констатациите в АУАН. Въз основа на АУАН № ЗОП-39/15.05.2023г. при пълна идентичност на описаното нарушение и неговата правна квалификация било издадено обжалваното наказателно постановление от председателя на Сметната палата на 04.09.2023г., с което на жалбоподателя е наложена „глоба“ в размер на 10 000 лева за нарушение на чл. 2, ал.2, вр. чл. 147 от ЗОП. НП било връчено на жалбоподателя на 27.03.2024г.

Въззивният съд е кредитирал приложените по преписката доказателства, приобщени по реда на чл. 283 НПК. За да потвърди НП, СРС е приел, че при съставяне на АУАН и при издаване на НП не са допуснати съществени процесуални нарушения, които да обуславят отмяна на НП. Приел е, че посоченото нарушение е безспорно доказано и правилно е ангажирана административнонаказателна отговорност на нарушителя. СРС е приел и, че нарушението не представлява маловажен случай по смисъла на чл. 28 ЗАНН.

Районният съд е изпълнил служебното си задължение да проведе съдебното следствие по начин, който е осигурил обективно, всестранно и пълно изясняване на всички обстоятелства, включени в предмета на доказване, при точното съблюдаване на процесуалните правила относно събиране, проверка и анализ на доказателствата. При съставяне на АУАН и издаване на процесното НП не са допуснати съществени процесуални нарушения, представляващи самостоятелно основание за отмяна на НП.

Настоящата касационна инстанция счита, че вмененото нарушение е безспорно доказано. Разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от ЗОП съдържа забрана при възлагането на обществени поръчки възложителите да ограничават конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки и които не са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. Същевременно законодателят е предоставил възможност на възложителя свободно да определя условията и изискванията към кандидатите, които смята, че ще му гарантират точно изпълнение на поръчката при съобразяване спецификата на нейния предмет и неговите потребности, но при зачитане на основните принципи на чл. 2 от ЗОП и при спазване на забраната условията или изискванията да не дават предимство на даден кандидат или необосновано да ограничават участието на лица. В този смисъл, предоставената

възможност на възложителя не е неограничена, а е обвързана със задължение за достатъчна обосноваване на конкретно въведеното условие. При излизане извън оправданата допустимост на ограничението, въведените условия или изисквания обуславят нарушение на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 от ЗОП.

В обявлението за обществена поръчка и в документацията за участие, по отношение на професионалната компетентност на персонала, с който разполагат кандидатите, възложителят е определил следните критерии за подбор:

1. Ключов експерт 1 - Ръководител на екип и софтуерната разработка: Образование и квалификация - образователно-квалификационна степен „магистър“ в област на образование „Природни науки, математика и информатика“ или „Технически науки“, или еквивалентна образователна степен, придобита в чужбина в области, еквивалентни на посочените. Допълнителна квалификация - наличие на сертификат за завършено обучение по управление на проекти, издаден от сертифициран учебен център. Общ професионален опит — минимум 7 години професионален опит в областта на информационните технологии, свързан с работа по проекти за разработка/развитие, внедряване и поддръжка на информационни системи. Специфичен професионален опит - участие в качеството си на ръководител проект и/или софтуерен екип в разработка и/или развитие и поддръжка на минимум 2 (две) уеббазирани информационни системи в сферата на управление на морския и/или речен транспорт, които извършват машинен обмен на данни с други външни системи.

2. Ключов експерт 2 - Водещ програмист: Образование и квалификация - образователно-квалификационна степен „магистър“ в област на образование „Природни науки, математика и информатика“ или „Технически науки“, или еквивалентна образователна степен, придобита в чужбина в области, еквивалентни на посочените. “ Допълнителна квалификация - наличие на валиден сертификат за работа с предложените от участника технологии за разработка на системата, издадени от съответния производител или от негов оторизиран представител. Общ професионален опит - минимум 5 години професионален опит в областта на информационните технологии, свързан с работа по проекти за разработка/развитие, внедряване и поддръжка на информационни системи. Специфичен професионален опит - участие в качеството си на водещ/старши програмист в разработка и/или развитие и поддръжка на минимум 2 (две) уеббазирани информационни системи в сферата на управление на морския и/или речен транспорт, които извършват машинен обмен на данни с други външни системи.

Правилен е изводът на СРС, че посочените в техническата спецификация на обществената поръчка експерти не попадат в Списъка на регулираните професии в Република България, приет с ПМС № 619/20.07.2009г., следователно същите по принцип биха могли да се заемат и от лица с образователно-квалификационна степен „бакалавър“. По делото възложителят не сочи и не установява какви конкретно фундаментални знания и/или профилиране в конкретна специалност е приел, че са необходими за да мотивира поставеното от него изискване за изпълнение на обществената поръчка.

Неоснователно е възражението с позоваване на регламентираната от закона възможност да поставя изисквания в тази връзка, че с така поставеното изискване за образователен ценз на експертите /да притежават степен "магистър"/, се гарантира качествено изпълнение на дейностите, респективно, че така поставеното условие за притежавана образователна степен било обусловено от значимостта, сложността и специфичността на поръчката, доколкото не се сочат и установяват от възложителя конкретни характеристики на поръчката, които

изключват или затрудняват изпълнението ѝ без участието на определените позиции на специалисти с ОКС "магистър".

Предвид изложеното касационният съд споделя извода на районния, че в случаят, с така обективизираното изискване се поставя само едно формално условие неизпълнението, на което е достатъчно условие за отстраняване на подалия офертата кандидат. В този смисъл, не биха били допуснати въобще до участие в самата процедура по същество кандидати, които не представят данни за наличие на лице с образование и изискуемата от възложителя магистърска степен, което със сигурност е възпиращо и за подаване на документация. Липсата на отстранени участници, на това основание не би могла да обуслови извод, че такива потенциални участници не са имали желание да участват в публичното състезание. Не е логично да се очаква подаване на оферти от страна на участници, които не отговарят на поставените условия, при положение, че не могат да удостоверят наличието на цитираната образователно-квалификационна степен.

В противоречие с чл. 2, ал. 2 от ЗОП от възложителя са въведени ограничаващи критерии за възлагане. Така заложените изисквания формират ограничение по отношение на лица с подходящата професионална квалификация, но с придобита степен "бакалавър", които биха могли да осъществяват функциите на експерти в екип за изпълнение на поръчката. Ето защо е правилен е изводът на съда за допуснато нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП, вр. чл. 147 от ЗОП.

Споделя се изводът на СРС че разпоредбата на чл.2, ал. 2 от ЗОП е достатъчно конкретен и предвижда пряко правило за поведение, като не представлява бланкетна разпоредба, нуждаеща се от позоваване на друг законов текст, допълващ правилото за поведение. Същевременно санкционната разпоредба на чл. 247, ал.1, пр. 1 от ЗОП предвижда налагането на административно наказание именно за нарушаване на забраната на чл.2, ал. 2 от същия закон, предвид на което се приема за неоснователно възражението на касатора в насока, че нарушението е непълно и неправилно квалифицирано.

Съобразно приложимата санкционна разпоредба на чл. 247, ал. 1 от ЗОП /ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.03.2019 г./, възложител, който наруши забраната на чл. 2, ал. 2, чл. 11, ал. 5, чл. 16, чл. 21, ал. 14, 15 или 17, чл. 149, ал. 8 или чл. 150, ал. 4, се наказва с глоба в размер 2 на сто от стойността на сключения договор с включен ДДС, но не повече от 10 000 лв. В случая, определената санкция е в законоустановения размер, а именно 10 000 лева, доколкото 2% от стойността на сключения договор в размер на 573600 лева с ДДС е 11460 лева. Но тази сума надвишава максималния размер на глобата от 10 000 лева, въведен от закона, поради което и правилно на жалбоподателя е наложена „глоба“ в размер на 10 000 лева. С оглед абсолютно определения размер на глобата, не съществува възможност за нейното намаляване.

По твърдението на касатора, че процесното нарушение следва да бъде

квалифицирано като маловажен случай според чл. 28 от ЗАНН, настоящият съд намира следното: Според § 1, т. 4 от ДР на ЗАНН маловажен случай е този, при който извършеното нарушение от физическо лице или неизпълнение на задължение от едноличен търговец или юридическо лице към държавата или община, с оглед на липсата или незначителността на вредните последици или с оглед на други смекчаващи обстоятелства, представлява по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновените случаи на нарушение или на неизпълнение на задължение от съответния вид. С процесното нарушение се засягат обществените отношения по правилното и отговорно разходване на публични средства, Публичният финансов ресурс е обществена ценност от особено голямо значение. От материалите по преписката е видно, че обществената поръчка е на обща стойност по договор 573600 лв. с ДДС, което представлява публичен паричен ресурс в особено голям размер. С нарушението е ограничена конкуренцията при участието на икономическите оператори в обществената поръчка. Конкуренцията е защитена от ЗОП с оглед на това, че с по-голяма конкуренция се постигат по-изгодни за възложителя оферти, съответно ще бъдат разходвани по-малко публични средства. Не са налице смекчаващи обстоятелства, нито за конкретния случай може да бъде прието, че е с по-ниска степен на обществена опасност в сравнение с обикновени случаи на нарушение или неизпълнение на задължение от същия вид. По изложените съображения, съдът намира, че оспореното решение на СРС не страда от твърдените в касационната жалба пороци, което обстоятелство налага отхвърлянето ѝ като неоснователна и оставяне в сила на въззивното решение. При този изход на спора и на основание чл. 63д, ал. 3 ЗАНН следва в полза на Сметната палата да се присъдят разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 80 лева, съответстващо на чл. 37 от Закона за правната помощ, вр. чл. 27е от Наредбата за заплащането на правната помощ. Водим от горното, Административен съд София-град, XXII-ри касационен състав,

Р Е Ш И :

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 5484 от 19.12.2024г. по НАХД № 6273/2024г. по описа на Софийски районен съд, Наказателно отделение, 16-ти състав.

ОСЪЖДА А. Б. З., ЕГН [ЕГН], да заплати на Сметна палата на Република България съдебни разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 80 /осемдесет/ лева.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване и протест.