

РЕШЕНИЕ

№ 34883

гр. София, 24.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, III КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 26.09.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Десислава Корнезова

ЧЛЕНОВЕ: Боряна Петкова

Полина Величкова

при участието на секретаря Илияна Тодорова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **6755** по описа за **2025** година докладвано от съдия Десислава Корнезова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.208-228 от АПК във вр.чл.63в от ЗАНН.

Образувано е по касационна жалба на директора на Агенция за държавна финансова инспекция /АДФИ/, подадена чрез процесуален представител юрк. М. М., срещу решение № 2013 от 03.06.2025г. на Софийски районен съд /СРС/, Наказателно отделение /НО/, 18-ти състав, постановено по нахд № 10352/2024г.

В касационната жалба са развити съображения за неправилност на съдебния акт, поради постановяването му в несъответствие с материалния закон.

Касаторът излага доводи, че на възложителя принадлежала преценката относно определянето на предмета на обществената поръчка, като той действал в условията на оперативна самостоятелност, но тя следвало да се ограничи в рамките на общото изискване за спазване на основните принципи на закона, вкл. и по чл.2, ал.2 ЗОП. В този смисъл било и заложеното в чл. 3, ал 1 от Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор изискване, ръководителите на организациите (каквото безспорно била УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“ ЕАД) да отговарят за осъществяване на финансовото управление и контрол във всички структури, програми, дейности и процеси при спазване на принципите за законосъобразност, добро финансово управление и прозрачност. Тази отговорност била доразвита и в нормата на чл. 7, ал. 1, т. 3 от с.з., според която ръководителите на организациите отговаряли за планирането, управлението и отчитането на публичните средства с оглед постигане на целите на организациите. Ето защо, изводът на първоинстанционния съд за наличие на „очевидна

икономическа логика“ в поведението на възложителя, не почивал на разпоредбите на материалния закон, а оперативната самостоятелност не следвало да бъде тълкувана като безпределна. Предметът на конкретната обществена поръчка обхващал доставка на обзавеждане на една и съща клиника. Възложителят обаче обединил различни по вид артикули/номенклатури, в.т.ч. е включено обзавеждане, за което не се изисквало участниците да притежават разрешение за търговия на едро с медицински изделия и необходимостта от това обединение (оборудване и стандартно обзавеждане) не била надлежно обоснована в документацията. Въведеното условие било ограничително и дискриминационно, тъй като възложителят е пречатвал възможността потенциални участници в процедурата да представят оферта. В конкретния случай, с поставянето на изисквания по-големи от законовите такива, при всички случаи се ограничавала конкуренцията и това представлявало нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП. Всяко отклонение от дължимото по силата на цитираната норма поведение от ръководителя на организация от публичния сектор, представлявало административно нарушение, като защитата на тези отношения била скрепена със санкция.

Касаторът, чрез своя процесуален представител юрк. М. М. моли да бъде отменено решението на СРС, НО, 18-ти състав по нахд № 10352/2024г., като вместо него се постанови ново, с което да се потвърди изцяло НП № 11-01-1375/2023/12.06.2024г. на директора на АДФИ.

Ответникът – проф. д-р А. Г. Б. не се явява, не изпраща процесуален представител и не е депозирал писмен отговор по основателността на жалбата.

Представителят на СОФИЙСКА ГРАДСКА ПРОКУРАТУРА счита жалбата за основателна и дава заключение, че решението на СРС следва да бъде отменено.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, след като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания прилагайки нормата на чл.218 АПК, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е НЕОСНОВАТЕЛНА.

С решение № 2013 от 03.06.2025г., постановено по нахд № 10352/2024г. по описа на СРС, НО, 18-ти състав е отменено наказателно постановление /НП/ № 11-01-1375/2023/12.06.2024г., издадено от директор на АДФИ, с което на проф. д-р А. Г. Б., на основание чл.247, ал.1 във вр. чл.261, ал.2 ЗОП /ред. ДВ. бр.86/2018г. в сила от 01.03.2019г./ е било наложено административно наказание – глоба в размер на 10 000,00 /десет хиляди/ лева за извършено нарушение по чл.2, ал.2 във вр. чл.49, ал.1 от ЗОП /обн. ДВ. бр.13/16.02.2016г., изм. и доп. ДВ. бр.107/18.12.2020г./.

За да постанови решението си, първоинстанционният съд е приел писмените доказателства, представени с наказателното постановление, приобщени по реда на чл.283 НПК. Въз основа на тях е счтено, че възложителят на обществената поръчка е действал при условията на оперативна самостоятелност и не е извършил вмененото му нарушение, като с действията си не е ограничил необосновано конкуренцията между стопанските субекти.

Пред настоящата инстанция не са ангажирани нови писмени доказателства по см. на чл.219, ал.1 АПК.

Касационната инстанция на основание чл.220 АПК приема за доказани фактите, обективирани в събраните и приети писмени доказателства. По смисъла на тази разпоредба съществува забрана за фактически установявания в настоящото производство, като правомощията на съда се изразяват само в преценката дали правилно са приложени относимите материалноправни норми.

За периода от 02.05.2017г. до 21.07.2021г., длъжността изпълнителен директор на УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“ ЕАД е била заемана от проф. д-р А. Г. Б.. С Решение № РД-44-644/02.02.2021 г. на проф. д-р А. Г. Б. е била открита процедура за възлагане на обществена поръчка, е предмет: „Доставка на медицинско оборудване за Клиника по урология“. С решението е одобрено

обявлението за обществената поръчка и документацията за участие. В документацията, възложителят е поставил изисквания към участниците за изпълнение на поръчката, свързани с критериите за подбор, както и документите, с които те се доказват. В т. 5.1. „Изисквания за годност за упражняване на професионална дейност“, т. 5.1.1., е посочено, че участниците трябва да притежават валидно разрешение за търговия на едро с медицински изделия, съгласно чл. 77 от Закона за медицинските изделия /З./, издадено от ИАЛ в случаите, когато са търговци, или друг документ, удостоверяващ правото им да търгуват с медицински изделия, издаден от компетентен орган на съответната държава. Такъв документ не се изисква, в случай че участникът е производител, установен на територията на Република България съгласно чл. 77, ал. 2 от З.. Деклариране: за удостоверяване на това обстоятелство участникът следва да предостави информация с посочване на номер на разрешението за производство/ за търговия на едро с медицински изделия в Част IV: Критерии за подбор, Раздел А от ЕЕДОП. Доказване: при сключване на договора следва да се представи заверено копие от валидно разрешение за търговия на едро с медицински изделия, издадено по реда на З. с обхват предмета на поръчката.

В техническата спецификация на медицинското оборудване за Клиника по урология са били включени номенклатури, за които не било необходимо разрешение за търговия на едро с медицински изделия, съгласно чл. 77 от З., издадено от ИАЛ, а именно: стол работен с подлакътници, стол посетителски, диван двуместен, ъглов диван, посетителска пейка, двойна степенка, диван, стенна закачалка, стояща закачалка. Според органа, комбинацията от определените от възложителя изисквания към участниците /притежание на разрешение за търговия на едро с медицински изделия от ИАЛ/, не осигурявали равен достъп в процедурата и създавали необосновани пречки в условията на конкуренция. Макар да се касаело до извършване на един и същ вид дейност - доставка на оборудване, възложителят е обединил различни по вид артикули/номенклатури, в т.ч. и включено обзавеждане, за което не било необходимо участниците да притежават разрешение за търговия на едро с медицински изделия и необходимостта от това обединение (оборудване и стандартно обзавеждане) не било надлежно обосновано в документацията на обществената поръчка. По този начин, се стигало до ограничаване не само на всички доставчици на медицинско оборудване, но и на стопанските субекти, предлагащи единствено стандартно обзавеждане, което не е свързано с диагностиката или лечението на пациентите.

В резултат на проведената открита процедура е бил сключен договор № ОП-01-140/20.05.2021г. между УМБАЛСМ „Н.И. Пирогов“ ЕАД, представлявано от проф. д-р А. Б. и „Сиконикс Груп“ ЕООД, с ЕИК[ЕИК], представлявано от Е. Г., на обща стойност 2 833 275,00 лв. без ДДС /3 399 930,00 лв. с ДДС/. Към 08.12.2023 г. изплатената на изпълнителя сума по договора възлизала на 1 410 409,14 лева с ДДС.

Прието е, че на 02.02.2021 г. проф. д-р А. Г. Б. - изпълнителен директор на УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“ ЕАД и публичен възложител на обществени поръчки по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 14 от ЗОП, при възлагането на обществена поръчка с предмет „Доставка на медицинско оборудване за Клиника по урология“, е поставил изискване (стр. 12, т. 5.1.1., втори абзац от документацията), което необосновано ограничавало участието на стопански субекти и не било съобразено с предмета на обществената поръчка. Нарушението е квалифицирано по чл. 2, ал. 2 във връзка с чл. 49, ал. 1 от Закона за обществените поръчки /ЗОП, обн. ДВ. бр. 13/16.02.2016г., в сила от 15.04.2016 г., изм. и доп. ДВ. бр. 107 от 18.12.2020 г./.

Всички гореизложени факти са установени в хода на извършена през 2023г. проверка на УМБАЛСМП „Н.И.Пирогов“ ЕАД от Агенция държавна финансова инспекция. По настоящото административнонаказателно производство е бил съставен акт за установяване на

административно нарушение (АУАН) № 11-01-1375/15.12.2023 г. срещу проф. д-р А. Г. Б., за нарушение на чл.2, ал.2, във вр. с чл.49, ал.1 от ЗОП, въз основа на който е издадено оспореното наказателно постановление № 11-01-1375/2023/12.06.2024г. на директора на АДФИ.

Касационната инстанция приема, че съдебният акт се явява правилен, като правен резултат /отмяна на наказателното постановление/, по следните съображения:

Съгласно чл.11 ЗАНН по въпросите на обстоятелствата, изключващи административнонаказателната отговорност, се прилагат разпоредбите на общата част на НК, доколкото в този закон не се предвижда друго. Нормата е разположена в глава първа “Общи разпоредби” на ЗАНН, така че е приложима и за административните наказания по чл.13, б.”а”–“в” ЗАНН на физически лица, и за имуществените санкции на юридически лица и еднолични търговци по чл.83, ал.1 ЗАНН, за всяка административнонаказателна отговорност, без оглед на основанията и/или вида ѝ. Същевременно, тъй като препращането по чл.11 ЗАНН е към изключващите отговорността обстоятелства, уредени в общата част на НК, то важи за тези, регламентирани и в глава втора, и в глава девета: а) основанията, изключващи преследването и изтърпяването на наказанието; б) основанията за освобождаване от отговорност; в) основанията за освобождаване от изтърпяване на наложеното наказание. Давността попада в първата група и е без съмнение обстоятелство, изключващо наказателната отговорност, тъй като същата може да се осъществи само чрез наказателния процес, прекратяването му с изтичане на давността осуетява тази отговорност и като краен резултат я погасява.

Същевременно в ЗАНН не се съдържа регламентация по този въпрос, поради което уредбата относно погасяването на наказателното преследване по давност от общата част на НК съгласно чл.11 in fine ЗАНН е субсидиарно приложима в административнонаказателния процес (Тълкувателно постановление № 1/27.02.2015 г. на ВКС и ВАС по дело 1/2014г.). Следователно с изтичането на предвидената от закона погасителната давност се изключва всяко административнонаказателно преследване съгласно чл.79, ал.1, т.2 НК вр. чл.11 ЗАНН. Така административно наказателната отговорност ex lege се изключва, тъй като извън рамките му осъществяването ѝ не е допустимо.

Последиците ѝ са както процесуални, така и материалноправни – тя погасява преследването на нарушителя, но и препятства санкционирането му. При положение, че законодателят е предвидил, че с изтичане на сроковете ѝ реализирането на наказателната отговорност за престъпления се преклудира, по аргумент на по-силното основание това следва да важи и за отговорността за административни нарушения, които са деяния с по-ниска степен на обществена опасност. Продължителността на давността за тях съгласно чл.80, ал.1, т.5 НК (изм., ДВ, бр.26 от 2010г.) вр. чл.11 ЗАНН е 3 години. Съгласно чл.80, ал.3 НК вр. чл.11 ЗАНН срокът ѝ тече от довършването им. Спира на основание чл.81, ал.1 НК вр. чл.11 ЗАНН, ако преследването зависи от разрешаване на предварителен въпрос с влязъл в сила съдебен акт. Прекъсва се по чл.81, ал.2 НК вр. чл.11 ЗАНН с всяко действие на надлежните органи, предприето към преследваното лице, след което почва да тече изцяло нова давност. Независимо колко пъти и за какъв период от време давността е спирана и прекъсвана, обаче, съгласно чл.81, ал.3 НК вр. чл.11 ЗАНН преследването на всяко административно нарушение се изключва, ако е изтекъл срок, който с една втора надвишава този по чл.80, ал.1, т.5 НК вр. чл.11 ЗАНН.

В отсъствие на норма в ЗАНН, която да регламентира абсолютната погасителна давност за административни нарушения и предвид препращането по чл.11 ЗАНН, субсидиарно приложими са чл.81, ал.3 вр. чл.80, ал.1, т.5 НК.

В случая, срещу проф. д-р А. Г. Б. е възбудено административнонаказателното преследване за извършено на 02.02.2021г. нарушение на правилата по ЗОП. От този момент - 02.02.2021г. е

започнала да тече давността съгласно чл.80, ал.3 НК вр. чл.11 ЗАНН. По правната уредба, в сила към този момент и приложима съгласно чл.3, ал.1 ЗАНН, абсолютната давност е 4 години и 6 месеца, в т.ч. 3 години по чл.80, ал.1, т.5 НК вр. чл.11 ЗАНН плюс половината от тези 3 години или 1 година и 6 месеца по чл.81, ал.3 НК вр. чл.11 ЗАНН. Така при начален момент на срока – 02.02.2021г., абсолютната давност по чл.80, ал.1, т.5 НК е изтекла на 02.08.2025г. Тя не подлежи на удължаване вследствие спиране или прекъсване на течението ѝ с каквито и да е действия в хода на административнонаказателния процес.

Няма нормативни изключения, поради които това правило да не се прилага. На първо място, такова не произтича от чл.82 ЗАНН - уредената от него давност е такава за изпълнение на административните наказания по чл.13 ЗАНН, респ. на имуществени санкции по чл.83, ал.1 ЗАНН и е различна от тази по чл.80, ал.1, т.5 във вр. чл.81, ал.3 НК вр. чл.11 ЗАНН за възбуждане и провеждане на административнонаказателно преследване с оглед налагането им. Двете не са юридически тъждествени, независими са една от друга, взаимно не се дерогират, всяка има самостоятелно погасително действие. На второ място, абсолютната погасителна давност веднъж изтекла изключва всяко административнонаказателно преследване. Доколкото издаването на наказателното постановление е действие по чл.81, ал.2 НК вр. чл.11 ЗАНН, то прекъсва единствено общата давност по чл.80, ал.1, т.5 НК вр. чл.11 ЗАНН, не и абсолютната по чл.81, ал.3 НК вр. чл.11 ЗАНН - последните норми изрично постановяват, че течението ѝ не подлежи на каквото и да е прекъсване и спрямо нея то не се проявява.

Приложимата в случая погасителна давност по чл.80, ал.1, т.5 НК във вр. чл.81, ал.3 НК и чл.11 ЗАНН е изтекла към дата- 26.09.2025г. на която пред настоящата инстанция е даден ход на устните състезания. Следователно вече е преклудирана възможността да се санкционира проф.д-р А. Г. Б. за нарушение, квалифицирано от органа по чл.2, ал.2 във вр. чл.49, ал.1 от ЗОП.

Давността подлежи на служебно прилагане, тъй като държавата губи както материалното право да наложи административна санкция, така и да изпълни същата (Тълкувателно постановление № 1/27.02.2015г. по дело № 1/2014г. на ВКС и ВАС). Давността погасява административнонаказателната отговорност, което прави недопустимо и самото производство, в което тя подлежи на осъществяване.

В заключение, решението от 03.06.2025г. на СРС, НО, 18-ти състав при условията и по реда на чл.221, ал.2 АПК следва да бъде потвърдено. Не се констатираха служебно основанията за касиране на съдебния акт по см. на чл.218, ал.2 АПК във вр.чл.209, т.1 и т.2 АПК.

Така мотивиран, АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, III Касационен състав на основание чл.221, ал.2 от АПК във вр.чл.63в от ЗАНН

Р Е Ш Е Н И Е :

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 2013 от 03.06.2025г., постановено по нахд № 10352/2024г. на Софийски районен съд, Наказателно отделение, 18-ти състав.

РЕШЕНИЕТО е окончателно на основание чл.223 АПК и не подлежи на обжалване и протест.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.