

РЕШЕНИЕ

№ 35777

гр. София, 30.10.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, IV КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в
публично заседание на 17.10.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Галин Несторов

ЧЛЕНОВЕ: Вяра Русева

Теодора Василева

при участието на секретаря Биляна Кирилова, като разгледа дело номер **7002**
по описа за **2025** година докладвано от съдия Вяра Русева, и за да се произнесе
взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във връзка с чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания /ЗАНН/.
Образувано е по касационна жалба на П. С. М. против съдебно решение № 1762/14.05.2025 г. по н.а.х.д. № 15302/2024 г. по описа на Софийски районен съд /СРС/, НО, 1 състав, с което е потвърдено наказателно постановление /НП/ № 11-01-419/25.09.2024 г., издадено от директора на Агенция за държавна финансова инспекция /АДФИ/, с което, на основание чл. 247, ал. 1 във връзка с чл. 257 във връзка с чл. 261, ал. 2 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/ (доп. ДВ, бр. 23/14.03.2020 г.), на касатора е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 10 000 лева за нарушение на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗОП.

Развива съображения за неправилност на съдебния акт, като постановен в нарушение на материалния закон и процесуалните правила. Под формата на касационни основания се приповтарят доводите, развити в жалбата пред въззивната инстанция, като се твърди, че районният съд не се е мотивирал защо не приема задължителната за съдилищата практика на СЕС за относима по настоящия спор и не е изследвал съществуването на посочените от СЕС критерии за необходимост, връзка с предмета на поръчката и пропорционалност на определените от възложителя изисквания. Позовава се на показанията на свидетеля С. относно определянето на по-стриктни от минималните критерии за длъжностите „Диетолог/инструктор по хранене“ и „Калкулант“. Доколкото решаващият съд не се е произнесъл по направеното искане за отправяне на преюдициално запитване, иска от настоящия състав да отправи такова до СЕС. Моли съда да отмени оспорения съдебен акт и да отмени НП. Претендира адвокатско възнаграждение,

определено на основание чл. 38, ал. 2 от Закона за адвокатурата.

Ответникът – директорът на АДФИ, чрез процесуалния си представител оспорва касационната жалба и моли да се остави в сила решението. Претендира юриск.възнаграждение.

Представителят на Софийска градска прокуратура не взема становище.

Административен съд София-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 процесуално допустима като постъпила в законоустановения срок, подадена от лице – страна в производството и против акт, подлежащ на касационно оспорване.

За да постанови решението си, въззивният съд е събрал по реда на чл. 283 НПК като доказателства по делото показанията на свидетеля – актосъставител М. В. П. и свидетеля – външен експерт в подготовката на документацията по ЗОП С., както и писмените доказателства, представени с наказателното постановление в съдебното производство. Въз основа на тях е обосновал правен извод, че АУАН и НП са съставени от компетентни органи, като не са допуснати съществени нарушения на процесуалните правила, водещи до ограничаване правото на защита на нарушителя, описана е фактическата обстановка, при която е извършено административното нарушение, като фактическите констатации са подведени под съответната правна норма, която е ясно посочена в АУАН и НП както словесно, така и в цифрово изражение. Приел е за осъществено и доказано нарушението по чл. 2, ал. 2 ЗОП и е аргументирал отсъствието на предпоставките за прилагането на чл. 28 ЗАНН.

Пред настоящата инстанция не са представени нови доказателства. Съобразно чл. 218 АПК касационната инстанция дължи произнасяне само относно наведените в жалбата касационни основания, като следи служебно за валидността, допустимостта и съответствието на решението с материалния закон.

Съобразно чл. 220 АПК касационната инстанция възприема установената от СРС фактическа обстановка, която напълно кореспондира на събраните по делото доказателства.

Съдът обаче, не споделя направените правни изводи. Разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗОП установява 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 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 обоснованост на конкретно въведеното условие. При излизане извън оправданата допустимост на ограничението, въведените условия или изисквания обуславят нарушение на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗОП.

В случая, в обявлението за обществена поръчка и в документацията за участие, по-конкретно в критериите за подбор, които се отнасят до техническите и професионалните способности, свързани с екипа, който ще бъде ангажиран с изпълнението на поръчката за „Диетолог/инструктор по хранене“ и „Калкулант“, възложителят е поставил следните изисквания: 1 бр. Диетолог/инструктор по хранене – със степен бакалавър и/или магистър в областта на хранително-вкусовата промишленост. С професионален опит по специалността минимум 5 /пет/

години;

2 бр. Калкулант – със степен бакалавър и/или магистър в областта икономически науки. С професионален опит по специалността минимум 4 /четири/ години.

За посочените специалности липсва нормативна уредба, която изисква като минимум придобита степен „бакалавър“ и/или „магистър“. Съгласно чл. 167, ал. 1 от Закона за здравето, право да практикуват неконвенционални методи по чл. 166, ал. 1 от Закона за здравето, и в частност по т. 7 от цитираната разпоредба, а именно диетика и лечебно гладуване, имат български граждани и граждани на държава-членка на ЕС, другите държави от Европейското икономическо пространство и Швейцария, които са психически здрави, не са осъждани за престъпление от общ характер и отговарят на едно от следните условия: 1. притежават образователно-квалификационна степен „магистър“ по професионални направления „Медицина“, „Дентална медицина“ или „Фармация“; 2. притежават образователно-квалификационна степен „специалист“ или „бакалавър“ по професионално направление „Здравни грижи“; 3. притежават диплома за завършено средно образование и свидетелство за успешно проведено обучение не по-малко от 4 семестъра във висше медицинско училище при условия и по ред, определени с наредба на министъра на здравеопазването и министъра на образованието и науката. Обстоятелството, че в Наредба № 7 от 1 март 2005 г. за изискванията към дейността на лицата, които упражняват неконвенционални методи за благоприятно въздействие върху индивидуалното здраве не е разписан конкретен ред и условия за провеждане на 4-семестриалното обучение във висше медицинско училище, при наличието на посочената норма в Закона за здравето, не дерогира възможността лице именно с такава квалификация да участва в екипа, обезпечаващ изпълнението на поръчката. Наличието на само едно от алтернативно предвидените в чл. 167, ал. 1, т. 1 – 3 от Закона за здравето условия покрива изискването за определена професионална компетентност за изпълнение на поръчката.

Също така по отношение изискванията за длъжността „Калкулант“: Съгласно Списъка на професиите за професионално образование и обучение, професия „Калкулант“ спада към първа степен на професионална квалификация (код 3450701 „Калкулант“ от професия код 345070 „Калкулант“ от професионално направление код 345 „Администрация и управление“. Съгласно чл. 9, ал. 1 от Закона за професионалното образование, право за осъществяване на обучение за придобиване на професионална квалификация имат: 1. професионални гимназии, професионални колежи, училища по изкуствата и центрове за професионално обучение; 2. спортни училища; 3. духовни училища - когато осигуряват професионална подготовка в професионално направление "Религия"; 4. училища в местата за лишаване от свобода; 5. специални училища; 6. обединени училища, средни училища, профилирани гимназии, вечерни училища и специални училища - за обучение и подкрепа на ученици със сензорни увреждания, в отделни паралелки в тях. Предвид изложеното, нормативно изискване по отношение на лицето, което ще осъществява функции на калкулант, да притежава висше образование със степен бакалавър и/или магистър в областта на икономически науки, не е изрично установено в приложимата правна уредба.

По изложените съображения, посочените длъжности биха могли да се заемат и от лица с по-ниска от изискваните като минимум придобита ОКС „бакалавър“ и/или „магистър“.

Съдът счита, че е налице самостоятелно основание за отмяна на НП поради неправилно приложение на материалния закон. Посочената като нарушена правна норма на чл. 2 ал.2 от ЗОП, включително съобразно систематичното ѝ място в ЗОП е обща норма /Част първа „общи положения“, озаглавена „принципи“/, поради което при наличие на специалната разпоредба на чл.59 ал.2 от ЗОП, не може да се приложи общата такава. Според чл. 59 ал.2 ЗОП възложителите могат да използват спрямо кандидатите или участниците само критериите за подбор по този

закон, които са необходими за установяване на възможността им да изпълнят поръчката. Поставените критерии трябва да са съобразени с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката. Когато обществената поръчка има обособени позиции, критериите за подбор за всяка от обособените позиции трябва да съответстват на предмета, стойността, обема и сложността на съответната позиция.

Повелителната норма на чл. 2, ал. 2 от ЗОП съдържа основен принцип, като конкретното императивно поведение е установено в чл. 59 ал.2 ЗОП. В случая нарушението би могло да се квалифицира като такова по чл. 59, ал. 2 или по чл. 59, ал. 2, във вр. с чл. 2, ал. 2 ЗОП, но не и само по чл. 2, ал. 2 ЗОП, тъй като се прилага специалната разпоредба, а не общата такава самостоятелно. Общата забрана по чл. 2, ал. 2 ЗОП ще намери приложение самостоятелно единствено в случаи, при които е налице нарушение на конкуренцията, без причината за това да е неспазване на конкретно изискване/условие, разписано в законова разпоредба от специален характер. Непосочването на правилната правна квалификация е абсолютно основание за незаконосъобразност на НП. Дадената правна квалификация на деянието, за което е санкциониран касатора е непълна. Нарушаването на принципа, визиран в чл. 2 ал.2 ЗОП, следва да бъде обвързано с посочване на конкретна правна норма, установяваща задължение за възложителя. Спазването на формалните изисквания, визирани в нормите на чл. 42 и чл. 57 от ЗАНН, при съставяне на АУАН и издаване на НП е гаранция за ефективно упражняване на правото на защита на санкционираното лице и обезпечава надлежното упражняване на съдебния контрол в административнонаказателното производство при проверка на фактическите обстоятелства, установяващи елементите от състава на конкретното административно нарушение и относимата санкционна норма, приложена от административнонаказващия орган. Констатираното процесуално нарушение е от категорията на съществени и представлява самостоятелно основание за отмяна на наказателното постановление, доколкото е рефлексирало негативно върху правото на защита. Налице е неправилно посочена нарушена материално правна норма, тоест неправилна правна квалификация на административното нарушение. Нарушението е съществено, тъй като се засяга правото на защита на санкционирувания субект.

Правилното отнасяне на фактическите обстоятелства към конкретната правна норма, която се твърди, че е нарушена, е условие за законосъобразност на наказателното постановление, с оглед необходимостта от установяване съставомерност на извършеното административно нарушение. С оглед изложеното, неправилен е извода на съда за допуснато нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП. Възложителят има задължението да осигури правилното протичане на обществената поръчка, включително да упражни контрол върху заложените критерии за подбор и тяхното съответствие със закона, като вземе предвид разпоредбата на чл. 59, ал. 2 ЗОП, регламентираща, че възложителите имат право да включват в решението, обявлението или документацията само условия или изисквания, които са необходими за установяване на възможността им да изпълнят поръчката и са съобразени с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката.

Единствено за пълнота, следва да се отбележи, че касационната инстанция приема, че не е налице основание за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейските общности по формулираните от касатора въпроси. С поставените въпроси на практика не се иска тълкуване на конкретни правни норми от общностното право, които да са неясни и да будят съмнение относно техния действителен смисъл /чл. 628 ГПК вр с чл. 629 ал.3 ГПК/, а с поставените въпроси се цели по-скоро разяснения относно начина на установяване на правнозначимите юридически факти от хипотезата на посочените правни норми, което не може да е предмет на преюдициално запитване до СЕО. Преюдициалното запитване следва да има за

предмет тълкуване на конкретна общностноправна норма в контекста на определена националноправна уредба и следва да се отнася до тълкуването или валидността на ПЕС, а не до тълкуването на националните правни норми или до фактически въпроси, повдигнати по главното производство, какъвто е настоящият случай. В случая искането до съда се основава на твърдяно от касатора тълкуване на националното законодателство, което е и фактически въпрос, поставен в основното производство. Така формулираните в искането въпроси не съставляват по естеството си искане за тълкуване на разпоредби на Европейския съюз, а искане до Съда на Европейските общности да отговори на правни въпроси съобразно конкретните факти по настоящето дело.

Предвид гореизложеното, решението, предмет на касационна проверка следва да се отмени и вместо него да се постанови друго с което се отмени процесното НП.

Относно разноските: При този изход на спора на ответника по касация не се дължи юриск. възнаграждение. На основание чл. 63д, ал. 1 от ЗАНН във връзка с чл. 143, ал. 1 АПК и като взе предвид направеното от процесуалния представител на касатора искане за присъждане на разноски на осн чл. 38 ЗА, на същия се дължат разноски за адвокатско възнаграждение за всяка инстанция. Ответникът по касация е направил възражение за прекомерност, което съдът съобразява предвид, че делото не се отличава с фактическа и правна сложност в сравнение с другите дела от този вид. Приложим в случая е чл. 18, ал. 2 от Наредба № 1 от 9 юли 2004 г. за възнаграждения за адвокатска работа, касаеща определяне възнаграждение по административнонаказателни дела според който възнаграждението се определя по реда на чл. 7, ал. 2 върху стойността на всяка наложена глоба, санкция и/или обезщетение във връзка с чл. 7, ал. 2, т. 2 от Наредба № 1 от 9 юли 2004 г. и възлиза на 1300 лв. за всяка инстанция /общо 2 600 лв. за две съдебни инстанции/. Това е минимума по наредбата и именно този размер съдът намира за съответен на извършената адвокатска работа по чл. 38 ал.2 ЗА и съобразен с направеното възражение на прекомерност.

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

Р Е Ш И :

ОТМЕНЯ съдебно решение № 1762/14.05.2025 г. по н.а.х.д. № 15302/2024 г. по описа на СРС, НО, 1 състав и ВМЕСТО НЕГО ПОСТАНОВЯВА:

ОТМЕНЯ наказателно постановление /НП/ № 11-01-419/25.09.2024 г., издадено от директора на Агенция за държавна финансова инспекция /АДФИ/, с което, на основание чл. 247, ал. 1 във връзка с чл. 257 във връзка с чл. 261, ал. 2 от Закона за обществените поръчки /ЗОП/ (доп. ДВ, бр. 23/14.03.2020 г.), на П. С. М. е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 10 000 лева за нарушение на разпоредбата на чл. 2, ал. 2 ЗОП.

ОСТАВЯ БЕЗ УВАЖЕНИЕ искането на П. С. М. за отправяне на преюдициално запитване до Съда на Европейските общности.

ОСЪЖДА Агенция за държавна финансова инспекция да заплати на адв. С. П. М. сумата от 2 600 лв. адвокатско възнаграждение на осн. чл.38, ал.2 от ЗА. Решението е окончателно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ :

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.