

РЕШЕНИЕ

№ 7439

гр. София, 23.02.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XXVI КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 06.02.2026 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Наталия Ангелова

ЧЛЕНОВЕ: Ванина Колева
Мариета Райкова

при участието на секретаря Макрина Христова и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **10558** по описа за **2025** година докладвано от съдия Наталия Ангелова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) във вр. с чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Производството е образувано е по касационна жалба, депозирана от А. Б. З., ЕГН [ЕГН], чрез адв. Т. М., срещу Решение № 3185 от 20.08.2025 г. на Софийски районен съд, Наказателно отделение, 5-ти състав, постановено по АНД № 6343 по описа за 2024 г., с което е потвърдено Наказателно постановление /НП/ № ЗОП-40/04.09.2023 г., издадено от Д. Б. Г. – председател на Сметната палата на Република България, с което на основание чл. 247, ал.1, пр. първо (ред. ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.03.2019 г.) във вр. с чл. 260, ал. 2 от Закона за обществени поръчки (ред. ДВ, бр. 13/16.02.2016 г.) и чл. 53, ал. 1 от ЗАНН (ред. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), на касатора е наложена „глоба” в размер на 1 677,60 лева за нарушение на чл. 2, ал. 2 от във връзка с 59, ал. 2, чл. 195 и чл. 147 (бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) от ЗОП.

В депозираната жалба се твърди, че оспореното съдебно решение е постановено при неправилно приложение на материалния закон и при съществени процесуални нарушения. Твърди се, че съдът е възприел изцяло формален и неправилен прочит на чл. 2, ал. 2 от ЗОП, игнорирана е практиката на СЕС и принципа на пропорционалност и счита извода на съда, че качествено изпълнение е гарантирано само с изискванията за опит е изцяло голословен и представлява недопустима намеса в оперативната самостоятелност на възложителя да прецени нуждите си и рисковете, свързани с изпълнението. Твърди се, че оспореното решение е постановено при липса на мотиви, не се основава на реален и всеотраден анализ на фактите. Претендира се отмяната му,

както и тази на процесното наказателно постановление. В условията на алтернативност и поради наличието на предпоставките по чл. 28 ЗАНН.

В съдебно заседание, касаторът А. Б. З., не се явява и не се представлява.

Ответникът по касационната жалба – Председателят на Сметната палата на Република България се представлява се от юрк. В., която моли съда да постанови съдебен акт, с който да потвърди решението на Софийски Районен съд като правилно и законосъобразно по съображения изложени в депозирания отговор по предявената касационна жалба.

Софийска градска прокуратура, редовно уведомена се представлява от прокурор Ю., който счита жалбата за неоснователна.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, XXVI касационен състав, като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания, прилагайки нормата на чл. 218 АПК, приема следното:

Касационната жалба е процесуално допустима, като подадена срещу съдебно решение, подлежащо на касационен контрол, от надлежна страна, срещу подлежащ на обжалване съдебен акт, при наличие на правен интерес и в срока по чл. 211, ал. 1 от АПК срещу съдебно решение, подлежащо на касационен контрол.

С Решение № 3185 от 20.08.2025 г. районният съд е потвърдил Наказателно постановление /НП/ № ЗОП40/04.09.2023 г., издадено от Д. Б. Г. – Председател на Сметната палата на Република България, с което на основание чл. 247, ал.1, пр. първо (ред. ДВ, бр. 86 от 2018 г., в сила от 01.03.2019 г.) във вр. с чл. 260, ал. 2 от Закона за обществени поръчки (ред. ДВ, бр. 13/16.02.2016 г.) и чл. 53, ал. 1 от ЗАНН (ред. ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 23.12.2021 г.), на касатора е наложена „глоба“ в размер на 1 677,60 лева за нарушение на чл. 2, ал. 2 от във връзка с 59, ал. 2, чл. 195 и чл. 147 (бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) от ЗОП.

За да постанови този резултат, СРС е приел за установена следната фактическа обстановка:

Със Заповед № ОД-06-02-010/19.09.2022 г. на зам. председателя на Сметната палата било възложено извършването на одит на Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ за периода от 01.01.2020 г. до 31.12.2021 г.

В хода на одита била извършена проверка на обществените поръчки, при която се установило следното: Държавно предприятие „Пристанищна инфраструктура“ е публично предприятие по смисъла на т. 42, § 2 от ДР на ЗОП (чл. 115л, ал.1 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ)), което извършва секторна дейност по чл. 128, ал. 1, т. 1 от ЗОП. На основание чл. 115р, ал. 1, т. 1 от ЗМПВВПРБ предприятието се представлява от генералния директор, който е секторен възложител по смисъла на чл. 5, ал. 4, т. 1 от ЗОП.

На 26.04.2021г. възложителят е открил възлагането на поръчката с Обява за събиране на оферти по реда на чл. 187 от ЗОП. Обявата е публикувана в РОП към Агенцията по обществени поръчки (АОП) на 26.04.2021 г. по партидата на възложителя под уникален номер на поръчката (УНП) 001158- 2021-0018. На същата дата в РОП са публикувани техническа спецификация, методика за оценка, указания за участие и проект на договор за обществената поръчка.

Обществената поръчка е с обект предоставяне на услуги по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗОП и прогнозна стойност в размер на 69 900 лв. без ДДС.

В точка II.2.4 „Описание“ от обявата са посочени дейностите, които са включени в предмета на обществената поръчка: да се извърши възстановяване на функционалностите на базовия софтуер на Monitoring and Information System for Black Sea (MISBS) – Информационна система за мониторинг на Черно море (МИС на Черно море).

Предмета на обществената поръчка включва изпълнението на следните дейности: Възстановяване

на функционалното състояние на сървърната инфраструктура и виртуализация; Възстановяване на функционалното състояние на мрежовата инфраструктура; Възстановяване на базови функционални възможности на SharePoint фермата на системата; Пълният обхват и изчерпателното изброяване на дейностите, дължими от Изпълнителя, са посочени в техническата спецификация на обществената поръчка.

В т.ІІІ.1.3. са включени критерии за подбор „Технически и професионални способности“, като е изискано участникът „...да разполага с екип от експерти за изпълнение на дейностите на договора“. За един от експертите, е изискано следното: Ключов експерт; Ръководител на екип - 1 бр., който следва да притежава: Висше образование с придобита образователна квалификационна степен „магистър“ в сферата на информационните технологии, или еквивалентна специалност; Професионален опит: най – малко 1 успешно изпълнен проект за разработка на софтуерни системи.

Контролните органи, извършващи одита преценили, че в чл. 63, ал. 1, т. 5 от ЗОП е посочено, че възложителят може да изисква от участниците да разполагат с персонал и/или с ръководен състав с определена професионална компетентност за изпълнението на поръчката, в случай че изискването не се използва като показател за оценка на офертите.

Съгласно § 2, т. 41. „Професионална компетентност“ е наличието на знания, получени чрез образование или допълнителна квалификация, и/или на умения, усвоени в процеса на упражняване на определена длъжност или позиция в изпълнение на трудови, служебни или граждански правоотношения.

Преценката, какви критерии за подбор да постави, е в рамките на оперативната самостоятелност на възложителя, която е ограничена, доколкото при възлагането на обществени поръчки възложителите нямат право да ограничават конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки.

Разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от ЗОП регламентира, че възложителят може да използва спрямо кандидатите или участниците само критериите за подбор по закона, 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.

Заложено е изискване, ключовият експерт да притежава образователно квалификационна степен „магистър“ в сферата на информационните технологии, е непропорционално и ограничително спрямо участниците, разполагащи с лица, които притежават изисквания общ професионален и специфичен опит и могат да изпълнят дейностите от предмета на поръчката, но са с образователно-квалификационна степен "бакалавър".

Според извършващите одита, 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“.

При преглед на Списъка на регулираните професии в Република България, приет с Решение №619 на Министерски съвет (МС) от 20.07.2009 г. (<http://professio.nacid.bg/7icK31>) на включените професии се установило, че посоченият в обявата експерт не попада сред регулираните професии, т.е. същите не са сред дейностите, към чието законосъобразно упражняване законът поставя условие, в т.ч. и такова спрямо придобитата образователно квалификационна степен, т.е. същите могат да бъдат заети и от лица с образователно-квалификационна степен „бакалавър“.

С оглед на изложеното, контролните органи обосновават извода, че в случая липсва нормативна

обусловеност на упражняването на съответната специалност с определена образователно-квалификационна степен.

В предмета на обществената поръчка не били включени дейности, които ръководителят на екип следва да извършва и които да обуславят необходимост от някакви специални знания, умения или квалификации, които единствено ОКС „магистър“ предоставя. Качественото изпълнение на поръчката е гарантирано в достатъчна степен с кумулативно поставените изисквания за професионален опит и изпълнение на проекти. В обявата и в документацията на обществената поръчка, възложителят не е посочил аргументи, които да обосноват поставеното изискване.

С писмо с рег. № 05-00-1-45 от 16.03.2023 г. от ДППИ посочили, че ОКС „магистър“ не надвишава нормативните изисквания за длъжността и няма изисквания, заложиени в специално законодателство, относно степента на образование и квалификация за същата. Воден от значимостта и сложността на изпълнението на предмета на обществената поръчка, възложителят е преценил, че се нуждае от специалист с висок образователен ценз, който ще организира и ще има водеща роля в хода на изпълнение на дейностите по поръчката. За участие в проведеното възлагане е постъпила една оферта, която е разгледана от назначената комисия и участникът е предложен за изпълнител на обществената поръчка.

Протоколът е утвърден от възложителя и с класирания на първо място участник „СТЕМО“ ООД е сключен Договор № 51 от 11.06.2021 г. на стойност 69 900 лв. без ДДС или 83 880 лв. с ДДС. При така направените констатации, проверяващият екип обосновал извод, че Генералният директор на ДППИ, в качеството му на секторен възложител по чл. 5, ал. 4, т. 1 от ЗОП, е извършил нарушение по чл. 2, ал. 2 във връзка с 59, ал. 2, чл. 195 и чл. 147 от ЗОП (бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.).

За резултатите от извършения одит на 25.04.2023 г. бил съставен констативен протокол, препис от който бил връчен срещу подпис на представители на одитирания обект. За установеното и описано по –горе нарушение, св. Ц. Ц. – старши одитор съставила Акт за установяване на административно нарушение № ЗОП – 40/15.05.2023 г. Актът бил съставен срещу жалбоподателя А. Б. З. –генерален директор на ДППИ и възложител по смисъла на чл.5, ал.4, т.11 от ЗОП, за извършено на 26.04.2021 г. в [населено място] нарушение по нарушение по чл. 2, ал. 2 във връзка с 59, ал. 2, чл. 195 и чл. 147 от ЗОП (бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.). АУАН бил съставен в присъствие на нарушителя. Препис от същия бил предявен на жалбоподателя на същата дата, който след като се запознал със съдържанието му, го подписал с отбелязване, че ще представи възражение в законоустановения срок.

В срока по чл. 44, ал. 1 от ЗАНН е постъпило писмено възражение с вх. № ЗОП-40/22.05.2023 г. Въз основа на горепосочения акт, след като подаденото възражение било преценено като неоснователно, председателят на Сметна палата на Република България издал процесното НП. Препис от наказателното постановление бил връчен лично срещу касатора на 27.03.2024 г.

В производството пред СРС са приобщени писмените доказателства по административно-наказателната преписка и гласни доказателствени средства – на актосъставителя Ц. Ц..

При така установената фактическа обстановка, СРС е приел по приложението на процесуалния закон, че АУАН и НП са издадени от компетентни органи, в предвидената от закона писмена форма и съдържание, съответно по чл. 42 и чл. 57 ЗАНН, както и при спазване на процесуалните правила, редовност на процедурата по връчване на АУАН и НП.

Прието е за безспорно установено нарушението на чл. 2, ал. 2 от ЗОП – възложителят е поставил условия, ограничително по своя характер и е възприета тезата на административно-наказващия орган, поради което правилно е ангажирана отговорност на касатора.

Пред настоящата инстанция не са ангажирани нови писмени доказателства по смисъла на чл. 219,

ал. 1 от АПК.

Правна преценка на касационната инстанция:

Съдът намира подадената жалба за неоснователна, а решението на СРС за валидно и допустимо, постановено при правилно приложение на закона, поради следните съображения.

При извършената служебно проверка на основание чл. 218, ал. 2 от АПК и въз основа на фактите, установени от първоинстанционния съд, настоящият състав, намира обжалваното съдебно решение за валидно и допустимо, като постановено по подадена в срок жалба срещу оспореното наказателно постановление, не са изтекли, както сроковете по чл. 34 ЗАНН, така и абсолютната погасителна давност за административнонаказателно преследване.

Правилен е изводът на СРС за съставомерност на нарушението по чл. 2, ал. 2 от във връзка с 59, ал. 2, чл. 195 и чл. 147 (бр. 13 от 16.02.2016 г., в сила от 15.04.2016 г.) от ЗОП, както и че правилно е приложена санкционната разпоредба.

С оглед разпоредбите на чл. 2, ал. 2 и чл. 59, ал. 2, вр. чл. 147 от ЗОП, следва да се приеме, че фактическият състав на процесното нарушение изисква кумулативното наличие на следните елементи: 1. да бъде включено в решението, обявлението или документацията за обявяване на обществена поръчка условие или изискване 2. това условие или изискване да дава предимство на лице или това условие да ограничава участието на лица в обществени поръчки 3. това ограничаване да не е обосновано.

Безспорно по делото е установено, че в обявата за обществената поръчка са включени условия по отношение на критерия „технически и професионални възможности“. В т. III.1.3. „технически и професионални способности“ към техническите и професионалните способности на участниците и в Указанията за участие, по т. 3.2 от Критерии за подбор е изискано участникът да разполага с екип от експерти за изпълнение на дейностите по договора. За един от експертите – ключов експерт – ръководител на екип с висше образование с придобита образователно-квалификационна степен „магистър“ в сферата на информационните технологии, или еквивалентна специалност“.

Съобразно чл. 59, ал. 2 от 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. Според настоящата касационна инстанция формулираните условия в критериите за подбор, с които са поставени изисквания за ОКС "магистър" на посочените ключови експерти, необосновано ограничава участието на лица в процедурата, в нарушение на чл. 59, ал. 2 от ЗОП, във вр. с чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП. Нормативната регламентация на устройството, функциите, управлението и финансирането на висшето образование в Република България се съдържа в Закона за висшето образование (ЗВО). Според разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от ЗВО, системата на висшето образование организира обучение след завършено средно образование се състои от следните степени: 1) образователно-квалификационна степен "бакалавър", 2) образователно-квалификационна степен "магистър" и 3) трета степен - след придобита образователно-квалификационна степен "магистър", със срок на подготовка и самостоятелна научноизследователска работа, определен в чл. 8, ал. 2 от Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ), като на завършилите се присъжда образователна и научна степен "доктор". Съгласно чл. 42, ал. 2 от ЗВО, обучението в степента "бакалавър" в съответствие с учебния план осигурява широкопрофилна подготовка или специализирана професионална подготовка по професионални направления и специалности, а според ал. 3 на посочената

разпоредба това по ОКС „магистър“ осигурява задълбочена фундаментална подготовка, съчетана с профилиране в определена специалност. Поради обществената значимост на някои професии българското законодателство поставя условия, обуславящи възникването на правото за упражняването им. Такива са всички регулирани професии. Дефиниция за понятието "регулирана професия" е дадена в § 4в от Преходните и заключителните разпоредби /ПЗР/ на ЗВО и това е дейност или съвкупност от дейности, включена в Списъка на регулираните професии в Република България, която е от обществена значимост и/или е от съществено значение за живота и здравето на хората, и правото за упражняването на която е определено чрез закони, подзакони или административни разпоредби, за притежаването на специфична професионална квалификация, удостоверена с документи за образование, правоспособност или предполага членство в професионална организация, работеща за поддържане на високо равнище в съответната професионална област, за осъществяването на което е получила специално признаване от държавата.

Действително посочените в техническата спецификация на обществената поръчка експерти за изпълнение на дейностите по договора и в частност ключов експерт – ръководител на екип, за които е изискано да притежава квалификационна степен „магистър“ не попада в Списъка на регулираните професии в Република България, приет с Решение № 619 от 20.07.2009г. на Министерски съвет, т.е. за изпълняване дейностите на същия, законът не изисква придобитата образователноквалификационна степен и същите могат да бъдат заети и от лица с образователно-квалификационна степен „бакалавър“. По делото касаторът 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 касаторът са позовава на практиката на СЕС и в частност решение по дело С-195/21, съгласно което се допуска възлагащият орган да наложи по-стриктни критерии за подбор, отколкото минималните в националната разпоредба, стига те да са необходими, за да се гарантира способността на кандидата да изпълни поръчката, но 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“. Действително в рамките на оперативната самостоятелност на възложителя е определянето на критерии за подбор, с оглед постигане и задоволяване на конкретно поставените от негова страна цели и интереси, при спазване на относимото за това законодателство. Позовавайки се върху своята дискреция обаче той може да преследва икономически най-изгодни предложения и най-целесъобразното изразходване на предвидените публични средства само ако не нарушава принципите на конкуренция, чрез въвеждане на ограничителни условия.

Правните съображения, изложени в решението на СЕС не предоставят неограничена дискреция на възложителите, а анализират нейната зависимост от параметрите на съответната поръчка, като всеки конкретен случай следва да бъде съпоставен с предписаните във вътрешното законодателство нормативни изисквания за технически и професионални възможности. В случая в проведеното съдебно производство не се излагат никакви конкретни доводи, които да налагат възложителят да определи завишени изисквания по отношение на техническите и професионалните способности на икономическите оператори – по отношение на образователната степен на техния персонал в сферата на информационните технологии. Не се констатират такива и в кратко описание на предмета на обществената поръчка, фигуриращо в т. II. 2.4. „Описание“ от обявата. Изискването за образователно-квалификационна степен в случая не се свързва с обективни показатели и нуждата от налагането им не бе обоснована от страна на възложителя. Т.

изискване следва да бъде съобразено с приложимите като минимум изисквания, които реферират към съответната експертна длъжност. 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.

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 дори и с оглед размера на конкретната сума от 69 900 лева, каквато е прогнозната стойност на поръчката. 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 се установяват 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.

Предвид изложеното, съдебното решение на СРС, като обосновано и правилно, следва да бъде оставено в сила. Не се установиха сочените в жалбата касационни основания -неправилно приложение на закона по чл. 348, ал. 1, т.1 вр. ал. 2 НПК, нито такива, за които касационната инстанция следи служебно, съгласно чл. 218, ал. 2 АПК.

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 130 лева, съответстващо на чл. 37 от Закона за правната помощ, вр. чл. 27е от Наредбата за заплащането на правната помощ. Предвид влизането на Република България в еврозоната от 01.01.2026 г., сумата, изчислена по курса на БНБ за едно евро - 1.95583 лева, или 66.47 евро.

**Водим от горното, Административен съд София-град, XXVI касационен състав,
РЕШИ:**

ОСТАВЯ В СИЛА Решение № 3185 от 20.08.2025 г. на Софийски районен съд, Наказателно отделение, 5-ти състав, постановено по АНД № 6343 по описа за 2024 г.

ОСЪЖДА А. Б. З., ЕГН [ЕГН] да заплати на Сметна палата на Република България съдебни разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 66.47 евро /шестдесет и шест евро и четиридесет и седем евроцента/.

Решението е окончателно и не подлежи на обжалване и протест.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЧЛЕНОВЕ: 1.

2.