

# РЕШЕНИЕ

№ 24915

гр. София, 19.06.2026 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 70 състав, в**  
публично заседание на 24.03.2026 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Радина Карамфилова**

при участието на секретаря Илияна Тодорова, като разгледа дело номер **11036** по описа за **2024** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145 - 178 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК), във връзка с чл. 73, ал. 4 от Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ).

Образувано е по жалба на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица] № 110, с ЕИК[ЕИК], представлявано от инж. С. С., в качеството на генерален директор, срещу Решение за налагане на финансова корекция рег. № ФК-12 23.10.2024 г., издадено от директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ и ръководител на Управляващия орган (РУО) на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ (ОПТИ) 2014 – 2020 г., с което е определена финансова корекция в размер на 100 % от засегнатите разходи по допълнително споразумение № 6/30.05.2023 г. към договор № 6645/27.11.2019 г., по одобрен проект № BG16M1OP001-1.001-0004 „Модернизация на железопътната линия С. – П.: жп участък Е. П. - К.“, по който е сключен договор № 6645 27.11.2019 г., с изпълнител ДЗЗД „Д.-ДУЙ ЖП Е. П.“, с предмет „Модернизация на железопътен участък Е. П. – К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, на стойност 71 097 460,20 лева без ДДС.

С жалбата се оспорва решението за налагане на финансова корекция като незаконосъобразно, издадено при липса на мотиви и необоснованост, както и в нарушение на материалния закон и административнопроизводствените правила, по-специално - в противоречие с разпоредбите на Закона за обществените поръчки (ЗОП), на Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ), на 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.

На първо място, се оспорва изводът на РУО за нарушение на чл. 116, ал. 3 от ЗОП, като се излагат аргументи, че в хода на изпълнение на СМР са констатирани различия в инженерно-геоложките условия, спрямо установените в инженерно-геоложкия доклад от Техническият проект, което е наложило изпълнителят по Договор № 6645/27.11.2019 г. да отправи предложения за допълване на крепежите за първична облицовка в тунелите с нови модифицирани такива спрямо разработените и предадени от изпълнителя работни чертежи и детайли (РЧД). Сочи се, че е съществена липсата на каквато и да е информация за деформираното и напрегнато състояние на масива (в инженерно-геоложкия доклад липсват стойности или прогноза за стойностите на нормалните/главните напрежения в масива, както и тяхното отношение и/или направления), тъй като не е било включено в обхвата на проучванията. Жалбоподателят твърди, че наличието на съществени/големи нормални напрежения в масива, различаващи се от стандартите, могат значително да въздействат върху стабилността и деформациите на тунела, като в подобни/аналогични планински масиви и участъци, в които се наблюдават тектонски обработени скали (поради минали тектонски процеси), може да се очаква да има значително разминаване в главните напрежения в скалния масив спрямо теоретичните поради настъпили в миналото процеси. Именно поради това в инженерно-геоложкия проект е посочено, че фактическите, геоложки, геотехнически, хидрогеоложки и други условия са прогнозни и могат да бъдат окончателно констатирани и определени само в етапа на строителството. При констатиране на напълно нови геотехнически условия ще бъде необходимо да се съставят изцяло нови типове крепежи с цел осигуряване на безопасни условия, осигуряване на носещата и експлоатационна годност на тунела (затихване на деформации). Предложените нови модифицирани крепежи може да бъдат приети на основание Техническата спецификация към проекта за част Тунели към Договора, в които изрично е предвидена възможност за допълване и коригиране на предвидените технически решения по време на строителството.

Във връзка с гореизложеното се твърди, че обжалваното решение е необосновано, тъй като непредвидеността не е разгледана с оглед конкретните факти и обстоятелства, а съобразно общи принципи и постулати. Сочи се, че условията на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП не изключват приложимостта им в хипотезите на чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, тъй като не съществуват подобни нормативни изисквания или ограничения. Намира, че общият, по-скоро бланкетен подход, не съответства нито на условията на ЗОП, нито на ЗУСЕФСУ.

Излагат се аргументи, че Допълнително споразумение № 6/30.05.2023 г. е в обхвата на хипотезата на чл. 75, ал. 1, т. 1. трето тире от договора, тъй като има ново проектно решение и забавяне в изпълнението именно в резултат на установените разлики в геологията, като в чл. 6 от Допълнително споразумение № 6/30.05.2023 г. е инкорпорирано изцяло допустимо изменение съгласно чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, във връзка с чл. 75, ал. 1, т. 1, трето тире от Договор № 6645/27.11.2019 г., и с това възможностите по тази хипотеза са изчерпани, предвиденият риск е съобразен.

Жалбоподателят се мотивира и с чл. 19, ал. 4 и ал. 5 от Наредба № 4 от 21.05.2001 г. за обхвата и съдържанието на инвестиционните проекти „в случаите, когато разрешението за строеж се издава по одобрен технически проект, в процеса на строителството същият се допълва с необходимите работни чертежи и детайли за уточняване на проектните решения в степен, позволяваща изпълнението на всички видове строителни и монтажни работи (СМР)“, като тези работни чертежи и детайли (РЧД) „се съгласуват с проектантите по съответните части и с лицето, упражняващо технически контрол на част конструктивна, а тяхното нормативно съответствие и изпълнение подлежат на контрол от лицата, които упражняват строителен надзор“. Сочи се, че в

тази насока следва да се отчетат и разпоредбите на чл. 163, ал. 2, т. 4 и чл. 175, ал. 1 -2 от ЗУТ и чл. 18, ал. 1, т. 2 и ал. 5, чл. 26, ал. 2, чл. 33, ал. 6 и чл. 38, ал. 1 от Договор № 6645/27.11.2019 г.

На следващо място, се сочи несъответствие на оспорвания акт с материалния закон поради липса на съвпадение между твърдяното нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП и правната квалификация, която му дава РУО, по т. 23, б. „а“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности. Възражава се и срещу конкретния размер на финансовата корекция, тъй като не е доказан размерът на нанесената вреда на средствата от ЕФСУ.

Иска се отмяната на обжалваното решение за определяне на финансова корекция на РУО на ОП „ТТИ“.

В проведени по делото открити съдебни заседания жалбоподателят се представлява от адв. Л. и юрк. К.. Поддържат жалбата и молят да бъде уважена. Претендират се направените по делото разноски по представен списък.

Ответникът – РУО на ОП „ТТИ“ 2014 - 2020, се представлява от държавен експерт в дирекция „Правна“ – И. Й. и юрк. Г.. Оспорва жалбата и моли да бъде отхвърлена като неоснователна и недоказана. Претендира юрисконсултско възнаграждение в минимален размер.

Софийска градска прокуратура се представлява по делото от прокурор П., не изразява становище по жалбата.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД С.-град, след като обсъди доводите на страните, прецени представените по делото доказателства поотделно и в тяхната съвкупност и извърши проверка на оспорения акт в съответствие с разпоредбата на чл. 168 АПК, за да се произнесе, съобрази следното от фактическа страна:

Безспорно е, че жалбоподателят ДП „Национална железопътна инфраструктура“ е бенефициер по административен договор № ДОПТТИ-2/09.02.2018 г. за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, сключен с Министерство на транспорта, по одобрен проект BG16M10P001-1.001-0004 „Модернизация на железопътната линия С. - П.: жп участък Е. П. - К.“ по Приоритетна ос I „Развитие на железопътната инфраструктура по „основната“ Трансевропейска транспортна мрежа“ на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“, финансирана от Кохезионен фонд.

За изпълнение на горепосочения проект BG16M10P001-1.001-0004 „Модернизация на железопътната линия С. - П.: жп участък Е. П. - К.“ е сключен Договор № 6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък Е. П. - К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, с изпълнител ДЗЗД „Д. - ДУЙ ЖП Е. П.“, на стойност 548 680 013,20 лева без ДДС.

Във връзка с представено на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г. (УО на ОПТТИ) Допълнително споразумение № 6/30.05.2023 г. към Договор № 6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък Е. П. - К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, съгласно изискванията на Процедурния наръчник за управление и изпълнение на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014 - 2020 г., с цел осъществяване на последващ контрол за законосъобразност, УО на ОП „ТТИ“ е извършил проверка и е констатирал нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП - незаконосъобразно изменение на договора за обществена поръчка. Установени са следните обстоятелства:

Допълнителното споразумение е сключено на основание чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП - „поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или

рамковото споразумение“. Като основание са посочени и клаузи от Договор № 6645/27.11.2019 г., а именно чл. 75, ал. 1, т. 1, трето тире: „Договорът може да бъде изменен в следните хипотези, предвидени съгласно чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП: 1. Изменения на Договора, свързани с промяна на срока за изпълнение на поръчката при настъпване на някое от следните обстоятелства: - Установени разлики в геоложките, геотехнически и/или хидрогеоложки проучвания към техническия проект и извършените от Изпълнителя на поръчката или реализиране на рискове от такъв характер, проявени в хода на изпълнение на Договора (напр. рязка промяна в геоложките разновидности, допълнителни напрежения в масива следствие от процеси в миналото, наличие на газове или водни прориви, установяване на замърсени или опасни почви и др.), и това доведе до забавяне на изпълнението на Договора и/или до основание за прилагане или изпълнение на ново проектно решение и/или до прилагане и изпълнение на нова строителна технология. В този случай договорът се изменя, като се удължава срокът за изпълнението му с времетраенето на периода, необходим за изпълнението на възникналите нови видове работи и/или новото проектно решение“; и чл. 75, ал. 1, т. 2, първо тире: „2 Изменения на Договора, при които може да се променя проекта (вкл. работни чертежи и детайли), подлежащ на изготвяне или вече изготвен от ИЗПЪЛНИТЕЛЯ: - При изпълнение на поръчката, ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ предвижда възможност за изменения на подлежащия на изготвяне или вече изготвения от ИЗПЪЛНИТЕЛЯ проект, настъпили в резултат на някое от посочените в т. 1 обстоятелства“.

Техническият проект за тунелно строителство е изготвен по отделен договор, а именно - Договор № 4898/30.01.2015 г. с предмет: „Изготвяне на ПУП и Технически проекти за проект: „Модернизация на железопътна линия С. - П.: жп участъци С. - Е. П. и Е. П. – Септември“, като в този смисъл проверяващите са приели, че още на етап приемане на работата по същия Възложителят е бил наясно, че на фаза „Проектиране не е възможно да се проведат специализирани изследвания, поради посочените в обосновката причини.

В случая е прието, че не е изпълнена хипотезата на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, както е посочил възложителят, тъй като не се касае за непредвидени обстоятелства. В случая става въпрос за неяснота на реалните условия за изпълнение в част Тунели, но не и за непредвидимост на обстоятелството, че условията заложили в Техническият проект, свързани с геологията в тези части, и условията, които в действителност се откриват при строежа, са различни. В тази връзка в доклада от проверката се сочи, че Техническият проект за част Тунели е изготвен при „обективна липса на данни за реалните инженерно-геоложки условия в критични участъци“, видно от посоченото заключение на Възложителя, представено в обосновката към допълнителното споразумение. В тази връзка още на етапа на приемане на изготвения Технически проект за Възложителя е било ясно, че при същинската дейност по изграждане на тунелите е възможно възникването на непредвидени обстоятелства, характеризиращи се с работи/дейности, които биха се различавали от тези по приетия Технически проект, тъй като „проектът е изготвен с типови крепежи, а не с такива изцяло обвързани с реалните показатели по реални профили“. С тези мотиви е формиран извод за нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, поради липсата на непредвидени обстоятелства – такива, които възложителят при полагане на дължимата грижа не е бил в състояние да предвиди, каквото е изискването на закона, за да се допусне изменение на договора, което е основание за определяне на финансова корекция по т. 23, б. „а“ от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, представляващи основания за извършване на финансови корекции, и процентните показатели за определяне на размера на финансовите корекции по реда на ЗУСЕФСУ в размер на 100 % от разходите по допълнителното споразумение към договор № 6645/27.11.2019 г., сключен с изпълнителя ДЗЗД „Д.-ДУЙ ЖП Е. П.“.

Бенефициерът е уведомен за констатираното нарушение и приложимия към него размер на финансова корекция с писмо изх. № 10-22- 515/12.09.2024 г. на ръководителя на Управляващия орган, като му е даден срок от две седмици от датата на получаване да представи своите писмени възражения по основателността и размера на финансовата корекция и при необходимост да приложи доказателства, съгласно чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕФСУ.

Бенефициерът е представил своите възражения по основателността и размера на финансовата корекция с писмо с рег. № 10-22-515/26.09.2024 г., с които оспорва допълнителното споразумение да е подписано в нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, тъй като в случая се касае именно за непредвидени обстоятелства, които са обусловени от особености на терена, които са се разкрили в процеса на строителството и не са могли да бъдат предвидени и установени на етап проектиране.

РУО е приел за неоснователни възраженията на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ и е издал Решение № ФК-12 от 23.10.2024 г., с което е определил финансова корекция в размер на 100 % от разходите по подписаното допълнително споразумение № 6 от 30.05.2023 г. с изпълнител ДЗЗД „Д.-ДУЙ ЖП Е. П.“. Изложил е мотиви, съответстващи на установените в хода на проверката фактически обстоятелства. Посочил е, че съгласно чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения могат да бъдат изменени, когато поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, и е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение. Следователно от съществено значение е дали нововъзникналите обстоятелства са могли да бъдат предвидени при полагането на дължимата грижа. Този елемент РУО е приел, че липсва в настоящия случай, тъй като възложителят е допуснал на етап изготвяне на Техническия проект и одобряването му възможността за промени в проекта, като в документацията за възлагане на обществената поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък Е. П. - К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, е посочил, че Техническият проект за част „Тунели“ е изготвен при „обективна липса на данни за реалните инженерно-геоложки условия в критични участъци“. РУО на ОП „ТТИ“ 2014 – 2020 счита, че това обстоятелство, отнесено към опитен възложител като Национална компания „Железопътна инфраструктура“, води до извод, че реалните условия за изпълнение действително не са били известни, както и че възложителят е наясно с обстоятелствата около изготвяне на Техническия проект и възможните последици при неговото изпълнение, а именно в бъдеще, на етап изпълнение на договора, да възникват проблеми от различен характер, свързани с геоложките условия, но не е ясно единствено какъв точно ще е техният вид. Видно от посоченото в т. 3.9.11 от Техническата спецификация (тунели), която е част от документацията за възлагане на обществената поръчка по Договор № 6645/27.11.2019 г. с предмет: Модернизация на железопътен участък Е. П. - К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, задължение на изпълнителя е да извърши изпреварващи проучвателни сондажи.

Посочено е, че по данни от геоложките проучвания по трасето на тунела се очаква преминаване на геоложки граници между различни видове скали, тектонски зони, силно натрошени и отслабени зони в скалния масив с глинест запълнител по пукнатините, пресичане на зони с концентриран водоприток и значителен напор. С цел по-лесно преминаване на такива зони и намаляване риска от геоложки изненади се предвижда изпълнението на изпреварващи хоризонтални проучвателни сондажи. Същите да се изпълнят ядково, с диаметър на сондиране в порядъка 0100 mm, дължина в порядъка от 10 до 20 т. По изключение и по преценка на консултанта и геолога на място, сондажите може да се изпълнят безядково. Изпреварващи сондажи се изпълняват със застъпване един спрямо друг.

В тази връзка, УО на ОП „ТТИ“ отбелязва, че възложителят при подготовката на документацията

за възлагане на обществената поръчка е посочил какви дейности следва да извърши изпълнителят, а именно изпълнение на изпреварващи проучвателни сондажи, за които няма данни да са били извършвани, като това е начинът за доказване на различна геология, без да се налага предприемането на спешни мерки при физическия напредък.

С оглед на гореизложеното е направен извод, че още при одобрението на Техническия проект и включването на този проект в документацията за възлагане на обществената поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък Е. П. - К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, не е налице елементът от фактическия състав на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП - „не е могъл да предвиди“, напротив, възложителят е предвидил и от записките в обосновката към допълнителното споразумение е ясно, че Техническият проект за част „Тунели“ е изготвен при „обективна липса на данни за реалните инженерно-геоложки условия в критични участъци“.

В тази връзка е прието, че работите, които са възникнали по процесното споразумение, са точно от естеството, което възложителят изначално е предвидил в договора, а именно в чл. 75, ал. 1, т. 1, трето тире и чл. 75, ал. 1, т. 2, първо тире от същия, като, посочвайки като основание за сключване на допълнителното споразумение настъпването на точно тези хипотези, също показва липса на непредвидимост.

Ответният административен орган се мотивира, че възложителят НК „Железопътна инфраструктура“ е заложил в договора възможности за извършване на непредвидени работи и съответните им непредвидени разходи. Същите са изчерпателно дефинирани в сключения между страните договор, а именно: „Непредвидени работи - работи, които не са включени в Техническите спецификации на Възложителя, но след сключване на Договора, в хода на изпълнението му, се окажат необходими, доколкото без извършване на тези работи е невъзможно точното и качествено изпълнение на предмета на Договора. Непредвидени са работите, които страните са нямали задължението да предвидят преди сключването на Договора“. Същевременно в чл. 8 от договора е заложен и ред, по който да се изплащат възникналите непредвидени работи. Допълва, че обстоятелството, че в сключения между страните договор е налична възможност за извършване на непредвидени работи, подробно е описан редът за приемането и изплащането им, поставя под съмнение основателността за сключване на допълнително споразумение за увеличение на цената на договора.

Независимо от гореизложеното, РУО се позовава на клаузата в чл. 3, ал. 4 от допълнителното споразумение, съгласно която възложителят има възможност да извършва плащания по настоящото допълнително споразумение и от стойността на непредвидените разходи по чл. 4, ал. 1, т. 3 от договор № 6645/27.11.2019 г. Намира, че посочената клауза показва противоречие със самото допълнително споразумение, тъй като не става ясно защо се иска увеличение на стойността на договора, след като ще се извършва плащане за непредвидените работи от сумата за непредвидени разходи по договора. В чл. 4, ал. 1, т. 3 от Договор № 6645/27.11.2019 г. е посочено, че непредвидените разходи представляват 10 % от договорната цена без ДДС и са на стойност 49 880 001,20 лв. без ДДС.

При така формулираните по-горе изводи, РУО на ОП „ТТИ“ 2014 – 2020 е приел, че възложителят НК „Железопътна инфраструктура“ незаконосъобразно е изменил сключения договор с изпълнител, тъй като не е налице условието на чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, а именно: не са налице обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, и е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение.

Така установеното нарушение, отнасящо се до увеличаване на стойността на договора, поради изменението му, е квалифицирано като нередност по т. 23, буква „а“ 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 Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (Наредбата) - а) има промени в договора/рамковото споразумение

(включително намаляване на обхвата на договора), които не са в съответствие с чл. 116, ал. 1 от ЗОП.

На основание чл. 72, ал. 2 от ЗУСЕФСУ е приложен диференциалният метод за определяне размера на финансовата корекция, тъй като нейният размер е равен на реално установените финансови последици на нарушението върху изразходваните средства, представляващи допустими разходи - сумата, с която е увеличена цената на договора при подписване на Допълнително споразумение №6/30.05.2023 г., която е в размер на 71 097 460,20 лева без ДДС.

Така постановения административен акт е оспорен по съдебен ред, във връзка с което е образувано настоящото съдебно производство. Представена е административната преписка, както и писмени доказателства, ангажирани в производството от страните. Допусната е по искане на жалбоподателя съдебно-техническа експертиза с оглед установяване на релевантни за спора факти.

Представено е заключение на вещото лице проф. д-р инж. М. И. – Й., специалност „Проектиране, строителство и поддържане на железни пътища и съоръжения“. Същото е прието от страните без оспорване и се кредитира от съда като компетентно и безпристрастно изготвено с оглед професионалната квалификация на вещото лице и липсата на данни за заинтересованост от изхода на делото.

Съгласно констативната част на заключението, за да формира становище, вещото лице е прегледала и анализирала доклад до УС на ДП Н. от инж. З. К. - генерален директор на ДП Н. относно: Необходимост от модифициране на типовете крепежи за първичната облицовка в Тунел 1 и Тунел 2, изпълнявани по Договор № 6645/27.11.2019 г. с предмет „Модернизация на железопътен участък Е. П. - К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“ в изготвените от Изпълнителя Работни чертежи и детайли по Техническия проект, предоставен от Възложителя; Допълнително споразумение от 30.05.2023 г. към Договор № 6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък „Е. П. - К., Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“; протокол от проведена среща на 17.03.2023 г. между възложителя и изпълнителя; становище на Консултанта относно: Необходимост от модифициране на типовете крепежи за първичната облицовка в Тунел 1 и Тунел 2 от 16.03.2023 г., както и нормативната уредба, приложима към конкретния случай - Наредба № 58 от 2.08.2006 г. за правилата за техническата експлоатация, движението на влаковете и сигнализацията в железопътния транспорт, Наредба № РД-02-20-2 от 21.12.2015 г. за технически правила и норми за проектиране на пътни тунели (ДВ, бр. 8 от 2016 г.), норми за проектиране на пътни и железопътни тунели съгласно Заповед № РД-08-139 от 4.05.1988 г. на министъра на транспорта и № РД 02-14 107/04.05.1988 г. на председателя на КТСУ.

Констатирано е, че изпълнителят по Договор № 6645/27.11.2019 г. е отправил предложения за възникнала необходимост от допълване на крепежите за първична облицовка в тунелите с нови модифицирани такива спрямо изработените и предадени от изпълнителя Работни чертежи и детайли (РЧД). Тези РЧД са изработени по Техническия проект от 2015 г., предоставен от възложителя. За база на предложението за модификации изпълнителят е използвал цялата допълнителна информация, набрана чрез периодичен авторски надзор, работни срещи и оперативки на обекта и наблюдения по време на изпълнение на изкопи и крепежи за тунелите.

След извършен преглед на представения от изпълнителя последен вариант на предложение за модифицирани крепежи, съгласно писмо изх. №CDJV-EP-2023-129 от 10.03.2023 г. (с вх. № ЖИ-10826/13.03.2023 г.), и при съобразяване със становището на консултанта, се установява, че прилагането им е наложително при съществуващите геоложки условия.

С оглед на посоченото и след извършения преглед на предложението от страна на ЗПУИП С.-П. е подготвен и съгласно писмо с № ЖИ-12027/17.03.2023 г. е представен доклад пред Съвета за управление на проекти (СУП), с предложение СУП да приеме предложените нови проектни разработки за допълване на проекта с нови модифицирани крепежи за първична облицовка за Тунели 1 и 2 с необходимо допълнително финансиране в размер на 71 097 460,20 лв. без ДДС, с

което да се увеличи цената на Договора (без увеличаване на размера на непредвидените разходи) и с необходимо увеличаване на срока на изпълнение по чл. 2, ал. 3, т. 2 от Договора с 367 дни.

На базата на този доклад е сключено допълнително споразумение на 30.05.2023 г. към Договор № 6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък „Е. П. - К., Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“.

Съгласно становището на вещото лице, модификацията е била наложителна, тъй като в хода на строителните дейности се констатира геология, която се различава от прогнозните геоложки условия в проекта, приети на база наличните проучвателни сондажи, както следва:

- Наличие на широка, издържана тектонска зона, съвпадаща с оста на тунела. Първоначално установена в път 1, а впоследствие и в път 2. *Проучвателните сондажи за проекта са попаднали в близост на зоната, но никой от сондажите не я е преминал, по начин, който да е позволил нейното предварително дефиниране;*
- Наличие на множество напречни на тунела разломи (сателити на основния), които допълнително усложняват и изменят свойствата на скалния масив;
- Рязка смяна на условията в забоя при много къси интервали от напредъка (5-10 т), които варират в голям диапазон, от относително здрав до практически разпадащ се скален масив;
- Микронагънатост - често в забоя се наблюдава наличие на гънки, които променят посоките на пукнатините в рамките на един забой.

В разработения от изпълнителя Работен проект ОП 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200 Част: Тунели – Геология, Тунел 2, е направен сравнителен анализ на проектната прогноза с реално установените геоложки условия в участък за Път 1 от Кт 32+430 до Кт 32+695 и за Път 2 от Кт 32+443 до Кт 32+700. В резултат са установени проблеми, за които е приложен снимков материал, анализиран от вещото лице, които се явяват по време на строителството и са дефинирани, както следва:

- Тунел 2, Път 1, вход - Разломна зона разделяща тунелният забой на две части с различни характеристики. Предпоставка за последващо установени срутвания и образуване на комин;
- Тунел 2, Път 2, вход - Вертикална зона от тектонски смлян материал с глина в средата на разкрития забой;
- Тунел 2, Път 1, вход - Срутвания на тунелния свод и образуване на комин (вертикално срутване, достигащо до повърхността на терена). Долу вдясно снимка от момента на изсипване. Срутването е в участък след излизане от зоната с тръбни чадъри, изпълнени в началото на тунела;
- Изглед на тунелния изкоп (щрос, калота, контрасвод) в момент на изпълнение на контрасвод;
- Снимки от срутване на тунелния изкоп в пясъчници, засягащо и укрепен участък с рамки. *Проявлението свидетелства за недостатъчна стабилност на свода на изкопа и е индикатор за необходимост от допълнителни мерки за превенция;*
- Тунел 2, Път 2 - снимки от срутване на клинове и отслабена скална маса в участък с изпълнен безрамков крепеж. *Срутването обхваща и участък с вече изпълнен крепеж;*
- Тунел 2, Път 1 - снимки от срутване на забоя вследствие на налична тектонска зона пресичаща напречно изкопният напредък (съвпадаща с плоскостта на забоя).

Експертът е изложил становище в заключението на СТЕ на база описаните идентифицирани проблеми, че установената силна изменчивост на скалния масив и резките вариации в неговото поведение в кратки интервали (често и в части от един и същи забой), **практически не е могло да бъде предварително изяснено, тъй като тунелното трасе е с голяма дължина, а геоложките проучвания са в точки приблизително на всеки 500 м. В тази връзка е направен извод, че установените и документираните в тунелния изкоп нагънатост и изменчивост в рамките на един забой е предварително невъзможно да бъде определена. Реалните геоложки условия и поведение на изкопа се установяват в хода**



**на строителството с изпълняваната геоложка картировка, каквато е и обичайната практика в тунелното строителство.**

След получаване на данните от инженерно-геоложки проучвания, изпълнени през 2020 година и в процеса на строителство на тунелите (периода от м. 07.2021 до 26.08.2022 година), са изпълнени около 2800 м изкопни работи за тунели. През това време са изпратени повече от 40 уведомителни писма за възникване на непредвидени обстоятелства, както и са съставени повече от 100 заповеди на авторския надзор за допълнителни мерки и модификации с цел осигуряване на безопасност и продължаване на строителните дейности. Това заключение в инженерно - геоложкия доклад от техническия проект е обусловило и проектирането на типови крепежи от тунелните проектанتي, които да бъдат прилагани и адаптирани спрямо реалните/констатирани при изпълнение условия, като е съставен един набор от крепежи, които могат да се прилагат първоначално, и впоследствие допълнително модифицирани и/или видоизменяни. При констатиране на напълно нови геотехнически условия е било необходимо да се съставят изцяло нови типове крепежи с цел осигуряване на безопасни условия и осигуряване на носещата и експлоатационна годност на тунела (затихване на деформации).

Съгласно заключението, работите, свързани с непредвидените обстоятелства, са изпълнени съгласно указанията и представени за одобрение с актове по време на строителство. Основните конструктивни решения - габарит, напречен профил, метод и технологичната последователност на изпълнение (на калота и щрос) не са променени с предложените нови модифицирани крепежи.

През месец май 2022 г. изпълнителят е предал на възложителя и консултанта Сравнителен анализ на проектната прогноза с реално установените геоложки условия в участък за Път 1 от км 32+430 до км 32+695 и за Път 2 от км 32+443 до 32+700. Този сравнителен анализ е част от Работен проект (Работни чертежи и детайли). Този доклад следва да се разглежда като допълнение и в известна степен редакция на геоложкия доклад от предходните геоложки проучвания, въз основа на новите геоложки данни, събирани подробно в хода на изпълнение на строителните дейности и даващи по-изчерпателна и пространствено непрекъсната информация по дължина на тунелният изкоп.

На 10.03.2023 г. е предадена от изпълнителя Техническа обосновка за необходимостта от модифициране на съставени в технически проект 2015 г. типове крепежи. В процеса на изпълнение на тунелите е съставяна необходимата ексекутивна документация както за инженерно - геоложките условия, така и прилаганите крепежи, с описание на новите крепежи и направените проверки за тях. Документацията е надлежно подписана от страна на изпълнителя и проектанта съгласно законовите изисквания. Представено е становище на консултанта относно предложени за одобрение нови модифицирани крепежи за изпълнение на първична облицовка на Тунел 1 и Тунел 2, с което подкрепя приемането на нови модифицирани крепежи с необходимо допълнително финансиране в размер на 71 097 460,20 лв. без ДДС, с което да се увеличи цената на Договора (без увеличаване на размера на непредвидените разходи) и с необходимо увеличаване на срока на изпълнение по чл. 2, ал. 3, т. 2 от Договора с 367 дни.

В резултат от гореописаната процедура по съгласуване на 30.05.2023 г. е сключено допълнително споразумение към Договор № 6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък „Е. П. - К., Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200.

В заключение вещото лице е посочила, че в момента на подписване на договора, на 27.11.2019 г., възложителят не е бил запознат с реалните геоложки условия. По време на строителството на терен са изпълнявани геоложки картировки и геодезически мониторинг във вече изпълнените участъци. Констатирани са действителните геоложки условия и различия, оценена е спецификата на геоложките характеристики на масива, през който преминават тунелните тръби, както и са отчетени съответни деформации в изпълнената конструкция. Набраната допълнителна информация дава основание за допълване на Техническия проект чрез адаптиране на типовите крепежи към геоложките условия. Създаването на модификации или

нови крепежи е обичайна практика в случаите на недостатъчно проучени участъци в които се изпълняват тунели.

Изложено становище, че приемането на нови модифицирани крепежни елементи е било наложително с оглед на действащата нормативна уредба, избрания метод на строителство на тунелите, както и коренно различните геоложки условия, установени от изпълнителя по време на изпълнението на Договор № 6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък „Е. П. – К.“ Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“.

Така изложеното становище на назначения по делото експерт се кредитира от съда и ще бъде обсъдено по-долу в мотивите на съдебното решение.

***При така установеното от фактическа страна, съдът прави следните правни изводи:***

***По допустимостта на жалбата:***

Жалбата е подадена в срока по чл. 149, ал. 1 от АПК, от лице с право и интерес от оспорване – адресат на акта, който е неблагоприятен за него и подлежи на съдебен контрол, съгласно чл. 73, ал. 4 от ЗУСЕФСУ, поради което същата е процесуално допустима.

Разгледана по същество, жалбата е ОСНОВАТЕЛНА по следните съображения:

Съгласно разпоредбата на чл. 168 от АПК, извършвайки контрол за законосъобразност на обжалвания акт, съдът не се ограничава с основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените доказателства да провери законосъобразността на оспорения акт на всички основания по чл. 146 от АПК.

Във връзка с приложимите правни норми следва да се уточни следното:

Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) е изменен и допълнен със Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗУСЕСИФ обнародван в ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 1.07.2022 г. С разпоредбата на § 1 от ЗИД на ЗУСЕСИФ наименованието на закона се изменя така: "Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление".

Съгласно разпоредбата на § 70 от ЗИД на ЗУСЕСИФ до приключването на програмите за програмен период 2014 – 2020 г., съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), разпоредбите на ЗУСЕСИФ, отменени или изменени с този закон, запазват своето действие по отношение на управлението на средствата от ЕСИФ, както и по отношение на изпълнението и контрола на тези програми. Текстът на § 71, ал.1 предвижда в срок до 6 месеца от влизането в сила на ЗИД на ЗУСЕСИФ Министерският съвет и министърът на финансите да приемат или приведат в съответствие с него нормативните актове по прилагането на ЗУСЕФСУ. Според нормата на ал. 2 от с.з. приетите от Министерския съвет и министъра на финансите нормативни актове до влизането в сила на този закон запазват своето действие по отношение на програмния период 2014 – 2020 г., като съгласно § 71, ал. 3 - нормативните актове по ал. 2 ще се прилагат до приемането на актовете по ал.1 и за програмен период 2021 – 2027 г., доколкото не противоречат на този закон.

Съгласно чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕФСУ, финансовата корекция се определя по основание и размер с мотивирано решение на ръководителя на управляващия орган, одобрил проекта. Съгласно чл. 9, ал. 5, изр. второ от ЗУСЕФСУ, ръководител на управляващия орган е ръководителят на администрацията или организацията, в чиято структура се намира управляващият орган, като правомощията на ръководител на управляващия орган по този закон може да се упражняват и от овластено от него лице. В случая оспорваното решение е издадено от директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ в Министерство на транспорта и съобщенията. Съгласно чл. 51, ал. 1, т. 3 от Устройствения правилник на Министерство на транспорта и съобщенията, дирекция „Координация на програми и проекти“ изпълнява функциите на управляващ орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014 - 2020 г. и на Програма „Транспортна свързаност“ 2021 - 2027 г., като отговаря за цялостното програмиране, управление и изпълнение на програмите, както и за предотвратяването, откриването и коригирането на нередности, включително за извършването на финансови корекции. Следователно министърът

на транспорта, като ръководител на администрацията, е ръководител и на УО на ОП „ТТИ“ 2014 – 2020. Със Заповед № РД-08-396 от 30.08.2024 г. на министъра на транспорта и съобщенията, на основание чл. 9. ал. 5 от Закона за управление на средствата от европейските фондове при споделено управление, е оправомощен М. Г. Г. - директор на дирекция „Координация на програми и проекти“, да изпълнява функциите на ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014-2020 г. Предвид това оспореното решение е издадено от компетентен административен орган.

Обжалваният административен акт е издаден в предвидената от закона писмена форма – чл. 59, ал. 2 от АПК, във вр. с чл. 73, ал. 1 от ЗУСЕСИФ. От формална страна актът съдържа фактически и правни основания с оглед на изискванията на чл. 59, ал. 2, т. 4 от АПК, както по отношение на основанията, така и по отношение на размера на финансовата корекция.

Съгласно чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕФСУ, преди издаване на решението за определяне на финансовата корекция ръководителят на Управляващия орган е длъжен да осигури възможност на бенефициера да представи в разумен срок, който не може да бъде по-кратък от две седмици, писмени възражения по основателността и размера на корекцията. В чл. 73, ал. 3 ЗУСЕСИФ е предвидено, че решението по ал. 1 се издава в едномесечен срок от представянето на възраженията по ал. 2, като в неговите мотиви се обсъждат представените от бенефициента доказателства и направените от него възражения. В настоящия случай не се спори, че изискването на чл. 73, ал. 2 от ЗУСЕСИФ е спазено. Представени са възражения от страна на жалбоподателя, които са обсъдени от РУО, но са приети за неоснователни.

С оглед на горното съдът намира, че административният акт е издаден от компетентен орган, в предвидената от закона писмена форма, при спазване на административнопроизводствените правила, но при допуснато нарушение на материалноправните разпоредби, както и при несъответствие с целта на закона.

Съгласно чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕСИФ, финансова подкрепа със средства от ЕФСУ може да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция на следните основания – „за нередност, съставляваща нарушение на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта, извършено чрез действие или бездействие от страна на бенефициента, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на средства от ЕФСУ“. Съгласно чл. 143 (1) от Регламент (ЕС) № 1303/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за определяне на общо приложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство и за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и Европейския фонд за морско дело и рибарство, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета, държавите членки носят отговорност за разследването на нередностите и за извършването на необходимите финансови корекции и възстановяването на дължимите суми. Дефиницията за нередност е дадена в чл. 2, т. 36 от цитирания Регламент, според която това е всяко нарушение на правото на Съюза или на националното право, свързано с прилагането на тази разпоредба, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, участващ в прилагането на европейските структурни и инвестиционни фондове, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в бюджета на Съюза. Чл. 2, т. 37 определя като „икономически оператор“ всяко физическо или юридическо лице или друг субект, които участват в изпълнението на помощта от европейските структурни и инвестиционни фондове, с изключение на държава-членка, която упражнява правомощията си като публичен орган. Доколкото в случая жалбоподателят Държавно предприятие „Национална компания „Железопътна инфраструктура“ участва като бенефициер в изпълнението на Оперативна програма „ТТИ“ 2014 – 2020, финансирана със средства от ЕФСУ, същият несъмнено се явява икономически оператор, който може да бъде субект на извършена нередност по смисъла на чл. 2, т. 36 от Регламент 1303/2013 г. В този смисъл първият елемент от фактическия състав на „нередността“ е налице.

Вторият елемент е действие или бездействие, което води до нарушение на правото на Европейския съюз или на националното право, свързано с неговото прилагане, а третият елемент от фактическия състав на „нередността“ се изразява в настъпила вреда за общия бюджет на Европейския съюз или такава, която би могла да настъпи. Необходимо е да е налице и причинна връзка между извършеното нарушение /с действие или бездействие от стопанския субект – т.нар. икономически оператор/ и настъпването на вредата, респ. такава вреда, която би могла да настъпи. Фактическият състав на „нередността“ следва да бъде доказан и обоснован от административния орган в проведеното административно производство по определяне и налагане на финансовата корекция. Наличието на нарушение, не е достатъчно за определяне на финансова корекция, необходимо е да е изпълнен целият фактически състав на „нередност“ по смисъла на цитирания Регламент, за да бъде определена финансова корекция.

В тежест на административният орган е с оглед на чл. 170 ал. 1 от АПК да докаже, че има нарушения на правото на ЕС или националното законодателство, извършени от бенефициера по проведената обществена поръчка, в резултат от които е настъпила вреда за средствата от ЕФСУ. Материалната законосъобразност на акта за определяне на финансова корекция се свързва с проверка налице ли е соченото от органа основание за налагането ѝ със съответстващата му правна квалификация на нередността, правилно ли е определен размерът ѝ и налице ли са пречки за настъпване на разпоредените последици. Основанието за налагане на финансовата корекция в случая се свързва с наличието на нередност в резултат от допуснати от жалбоподателя и възложител по ЗОП нарушения на същия закон при провеждане на обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък „Е. П. – К.“ Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“.

Между страните не се спори, че между ДП „Национална компания железопътна инфраструктура“ и ДЗЗД „Д. - ДУИ ЖП Е. П.“ е сключено допълнително споразумение, съгласно което страните се съгласяват Договор № 6645/27.11.2019 г. (Договор/а) с предмет „Модернизация на железопътен участък „Е. П. - К., Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“ да бъде изменен, при което изменение се приемат предложените от изпълнителя нови проектни разработки за нови модифицирани крепежи за първична облицовка за Тунели 1 и 2, предмет на Договор № 6645/27.11.2019 г., а именно - модифициране на типовете крепежи за първичната облицовка в Тунел 1 и Тунел 2 по Договора в изготвените от изпълнителя Работни чертежи и детайли (РЧД) по Техническия проект, предоставен от възложителя. Последното води до изменение на договора в посока увеличаване на неговата цена със сумата от 71 097 460,20 лв. и на срока за изпълнение с 367 дни.

Не се спори между страните, с оглед изричното изявление на процесуалния представител на ответника, направено както в съдебно заседание от 24.03.2026 г., така и в представените писмени бележки, че в процеса на строителството са установени геоложки условия, които налагат модифицирането на заложените крепежи с изграждането на други, които не са били предвидени в първоначалния технически проект. Не е предмет на спор и спазването на заложената в документацията на обществената поръчка и договора с изпълнителя процедура по одобрение на предложените от изпълнителя модификации, довели до сключване на допълнителното споразумение.

С оглед на това спорът по делото е не относно необходимостта от допълнителните дейности по укрепване на тунелите, както и относно конкретно предложеното решение, а е свързан с начина на финансиране на същите. В тази връзка ответният орган твърди, че това е следвало да се направи за сметка на заложените по договора с изпълнителя непредвидени разходи за непредвидени дейности, които са в размер на 10 % от общата стойност на договора, а не чрез сключване на допълнително споразумение, с което реално е увеличена цената на договора.

За пълнота следва да се отбележи, че макар да е удължен и срокът за изпълнение на договора, в тази част РУО не излага твърдения за наличие на основания за определяне на финансова корекция поради извършена нередност.

Следователно за решаване на спора по делото следва да се отговори на въпроса дали е било

законосъобразно сключването на допълнително споразумение от възложителя НК „ЖИ“, с което е увеличена цената по договора, или е следвало да се приложи заложената в договора с изпълнителя клауза за реализирането на непредвидени разходи поради необходимостта от извършване на непредвидени дейности.

Последната възможност е предвидена в чл. 8 от договора, като в ал. 1 е посочено, че „при необходимост от извършване на „Непредвидени работи“, които съответно са свързани със заплащане на „Непредвидени разходи“, към изпълнението им се пристъпва само след като ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ получи изрично предварително писмено одобрение от КОНСУЛТАНТА след приемане от ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ“. Описан е редът за одобрение на разходите, като е посочено, че изпълнителят следва да представи подробно мотивирано предложение, касаещо необходимите допълнителни или променени дейности. Съгласно ал. 2, одобрение за изплащане на непредвидени разходи се дава след като изпълнените непредвидени работи и направените за тях непредвидени разходи бъдат одобрени с протокол между ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ, ИЗПЪЛНИТЕЛЯ И КОНСУЛТАНТА. В случай, че се констатира завишени стойности (вкл. количества или цени) и/или несъответствия с одобрената от ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ количествено-стойностна сметка и/или извършването на неодобрен предварително Непредвидени работи, както и когато при проверка на място се констатира съществени недостатъци на извършените Непредвидени работи, несъответствие между обхвата на извършените и одобрените за извършване Непредвидени работи и/или незадоволително качество на извършените Непредвидени работи, ИЗПЪЛНИТЕЛЯТ следва незабавно да отстрани установените недостатъци или несъответствия, в противен случай ВЪЗЛОЖИТЕЛЯТ отказва приемането на тези Непредвидени работи и изплащането на свързаните с тях Непредвидени разходи и те не могат да се претендират като такива по Договора. В случая по предходното изречение такива разходи остават изцяло за сметка на ИЗПЪЛНИТЕЛЯ.

С оглед на изложеното непредвидените разходи не се дължат на общо основание единствено въз основа на включването им в цената, а при изпълнение на горните условия - обоснована от изпълнителя необходимост от извършване на допълнителни работи, получено одобрение за изпълнение от страна на възложителя и консултанта и реалното им изпълнение, което се констатира от възложителя чрез протокол, подписан от него, от консултанта и изпълнителя.

В настоящия случай е представено писмено мотивирано предложение от изпълнителя, чиято обосновка и съответствие с обективните данни не се оспорва от ответника по делото. Напротив изрично се сочи, че не се оспорва необходимостта от извършване на процесните непредвидени дейности.

По делото е изготвено заключение на допуснатата СТЕ, въз основа на която се доказва, че приемането на нови модифицирани крепежни елементи е било наложително с оглед на действащата нормативна уредба, избрания метод на строителство на тунелите, както и коренно различните геоложки условия, установени от изпълнителя по време на изпълнението на Договор №6645/27.11.2019 г. за обществена поръчка с предмет: „Модернизация на железопътен участък „Е. П. – К.“ Обособена позиция 1: Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“. Отбелязано е още, че установените и документираните в тунелния изкоп нагънатост и изменчивост в рамките на един забой е предварително невъзможно да бъде определена, тъй като реалните геоложки условия и поведение на изкопа се установяват в хода на строителството с изпълняваната геоложка картировка, каквато е и обичайната практика в тунелното строителство. Наред с това, съгласно обстоятелствената част на заключението, са извършени преди строителството проучвателни сондажи за проекта, които са попаднали в близост на зоната, но никой от сондажите не я е преминал, по начин който да е позволил нейното предварително дефиниране, което е довело до по-късното откриване на реалните условия. Изложеното води до извод, че възложителят е положил дължимата грижа и е предвидим извършването на проучвателни сондажи, които са изпълнени, но въпреки това поради особености на земните маси в трасето на строителство са останали скрити обстоятелства, които налагат промяна в предвидените крепежи. В тази насока е и установеното от вещото лице, че в

приложените към писменото предложение на изпълнителя снимки се открива срутване в участъци, в които има изградени крепежи. Посочено е, че това проявление свидетелства за недостатъчна стабилност на свода на изкопа и е индикатор за необходимост от допълнителни мерки за превенция. Последното свидетелства, че дори в процеса на строителство, преди полагане на крепежите, не е било възможно да се предвиди, че същите не са достатъчни за укрепване на облицовката на тунела, което е наложила непредвидена промяна в хода на изграждането му.

Освен това, както е посочено в заключението на СТЕ, чл. 50 от Наредба № РД-02-20-2 от 21.12.2015 г. за технически правила и норми за проектиране на пътни тунели (ДВ, бр. 8 от 2016 г.), въвежда изискване при строителството на тунели, съгласно което „параметрите, които определят носимоспособността на тунелните облицовки (дебелина, армировка, наличие или липса на усилване със стоманени елементи, конструкция на облицовките от пръскан бетон и анкери и др.), се определят чрез изчисления въз основа на данните от извършените предварителни проучвания. Тези параметри се уточняват окончателно на място при прокопаването с оглед действителното състояние на масива и резултатите от извършените наблюдения и измервания“.

Изложеното води до извод, че при полагане на дължимата грижа обективно не е възможно да се установи реалното състояние на терена, в който се извършва строителството. Според настоящия съдебен състав тези обстоятелства са непредвидени именно защото, дори при предприемане на всички необходими действия и извършване на проучване, са останали скрити за възложителя и за изпълнителя до момента, в който е констатирано срутване и са установени конкретните геоложки условия, които са били причина за това. Обстоятелството, че възложителят поради своя опит в тази дейност е предвидил вероятни изменения не води до извод за наличие на предвидимост. Това е така тъй като това очакване е генерално, но не могат да бъдат предвидени конкретните характеристики на терена и да бъдат идентифицирани проблемите, които впоследствие са били установени и които с оглед характера им водят до различни технически решения. Както е посочено и в заключението, реалните условия се установяват в хода на прокопаване на тунелите и не могат да бъдат предварително определени, преди да е започнало строителството. В тази връзка безспорно в случая са налице непредвидени обстоятелства, като правилно възложителят се е позовал на такива при сключване на допълнителното споразумение. На следващо място, настоящият съдебен състав намира, че няма противоречие между предвиденото в договора увеличение на цената чрез непредвидени разходи за непредвидени дейности и визираното в чл. 116, ал. 1, т. 3 ЗОП като хипотеза на допустимо изменение на договора. Съгласно посочената норма, договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения могат да бъдат изменяни когато: поради обстоятелства, които при полагане на дължимата грижа възложителят не е могъл да предвиди, е възникнала необходимост от изменение, което не води до промяна на предмета на договора или рамковото споразумение. Разпоредбата на чл. 116, ал. 1, т. 3 е по-обща от тази на т. 2, като последната касае конкретно необходимост от извършване на непредвидени доставки и услуги, което е довело до изменение на договора, и съответства в по-голяма степен на процесния случай, в който няма изменение в предмета на обществената поръчка, а в необходимостта от модифициране на заложените крепежни елементи. Така или иначе и в двете посочени хипотези се изисква изменението на договора да е съществено съгласно чл. 116, ал. 5 от ЗОП, за да представлява нередност. Съгласно ал. 5, т. 1 от с.з., изменение на договор за обществена поръчка или на рамково споразумение се смята за съществено по смисъла на ал. 1, т. 7, когато то променя съществено характера на първоначално сключения договор или рамково споразумение, включително когато изменението въвежда условия, които, ако са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, биха привлекли към участие допълнителни участници или кандидати, биха позволили допускането на други участници или кандидати, различни от първоначално избраните, или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. В настоящия случай не се установяват данни, които да водят до такъв извод. Не е променен нито характерът,

нито предметът на сключения договор, което се потвърждава и от вещото лице. Наред с това липсват основания да се счита, че ако условия от допълнителното споразумение бяха включени в техническото задание на възложителя, биха привлекли повече участници или биха довели до избор на друг изпълнител. Както се посочи, строителството на обект като процесния е специфично и налага конкретизиране на някои негови параметри в самия му ход, което би следвало да е известно на професионалистите в областта.

Ръководителят на УО не оспорва обстоятелството, че възникналите допълнителни дейности е следвало да бъдат извършени и съответно - заплатени. Твърдението му е, че за извършването им не е следвало да се сключва допълнително споразумение, с което първоначалният договор е изменен, а за тях приложими са били разпоредбите на чл. 8 от сключения между страните договор относно непредвидени разходи за непредвидени дейности. От така изложените твърдения следва, че дори и при евентуално установено нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 3 ЗОП, същото не би могло да има финансов ефект. Още повече че в самото допълнително споразумение е посочено в чл. 3, ал. 4, че възложителят има възможност да извършва плащания по настоящото споразумение и от стойността на непредвидените разходи по чл. 4, ал. 1, т. 3 от договора. Тоест разплащането между страните по допълнителното споразумение е предвидено да става и за сметка на заложените в договора непредвидени разходи, в резултат от което се налага изводът, че с допълнителното споразумение не се цели необосновано увеличение на цената на договора, което е в ущърб на други евентуални участници или на средствата от ЕФСУ. Това води до извод, че не е налице елемент от фактическия състав на нередността по чл. 70, ал. 1, т. 9 ЗУСЕФСУ, за която органът е определил финансова корекция, а именно липсва вреда – реализирана или евентуална, за средствата от ЕФСУ, която има финансово изражение. В този смисъл е Решение № 6264 от 11.06.2025 г. по адм. дело № 2889 от 2025 г. на Върховния административен съд.

Отделно от изложеното, настоящият състав намира, че разплащането на непредвидените работи следва да бъде обективизирано в някаква форма с оглед документалната обосновааност на разходите и спазване на принципа за осигуряване на прозрачност при разходване на средствата. Поради това възложителят е действал законосъобразно, като е облякъл допълнителното съглашение с изпълнителя в писмена форма. От друга страна, това е било наложително, тъй като сумата на непредвидените разходи по договора в размер на до 10 % от общата му стойност, би била недостатъчна за покриване на появилата се необходимост от модифициране на крепежите, което изисква ресурс, надхвърлящ тези 10 % от стойността на договора, което отново би довело до нужда от сключване на допълнително писмено споразумение за остатъка. В този ред на мисли, противно на мотивите на ответника, логична е клаузата на чл. 3, ал. 4, която възложителят е включил в споразумението, относно източника на финансиране на дейностите по същото и за сметка на непредвидените разходи по чл. 4, ал. 1, т. 3 от договора.

Всичко гореизложено води до извод, че в случая липсва вреда – реализирана или настъпила за средствата от ЕФСУ, а дори да се приеме, че не е правилно приложен от жалбоподателя чл. 116, ал. 1 от ЗОП, то това нарушение е формално и няма финансов ефект. Липсата на елемент от фактическия състав на чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕФСУ, обуславя извод за липсата на нередност, което прави ненужна проверката от съда на квалифицирането на нередността, за която е определена финансова корекция.

В допълнение настоящият съдебен състав намира, че оспорваният административен акт е издаден в нарушение на принципа на пропорционалност и противоречи на целта на закона. Съгласно този принцип съдържанието и формата на действието на административните органи трябва да съответстват на преследваната цел, като в това отношение имат две проявления – административните органи да се въздържат от действия, които засягат в по-голяма степен от най-необходимото с оглед целта правата и законните интереси на субектите, и от друга страна – да се въздържат от актове, които могат да причинят вреди, явно несъизмерими с преследваната цел – чл. 6, ал. 2 и ал. 5 от АПК. Принципът на пропорционалност е основен принцип и в уредбата за изпълнението и използването на европейските структурни и инвестиционни

фондове, и по-специално финансовите и административните ресурси, необходими за тяхната подготовка и изпълнение във връзка с мониторинга, отчитането, оценяването, управлението и контрола, съгласно чл. 4, § 5 от Регламент (ЕС) №1303/2013 г. Принципът на пропорционалност изисква при вземането на решение за определяне на финансова корекция да се взема предвид естеството и сериозността на нередността, както и свързаните с него финансови последици за бюджета на Съюза (вж. съображение 22, 72, 120 и 129 от Регламент (ЕС) №1303/2013). Той е критерий и при вземането на Решение С(2019) 3452 от 14.05.2019 г. от Европейската комисия за установяване на насоките за определяне на финансови корекции, които трябва да бъдат извършени спрямо финансирани от Съюза разходи в случай на неспазване на приложимите правила за възлагане на обществени поръчки. Насоките на ЕК от 14.05.2019 г. са имплементирани в Наредбата с изменението ѝ, обнародвано в ДВ бр. 67/23.08.2019 г. В приложението към решението на Комисията е посочено, че нередността може да бъде точно определима или не, като в случая на нередности при възлагане на обществени поръчки не е възможно да се определи с точност финансовото въздействие поради естеството на нередността. Но нередностите в областта на обществените поръчки се анализират в съответствие с целта за защита на финансовите интереси на Съюза и спазване на правото на Съюза (по-специално принципите на прозрачност, недискриминация, равно третиране, пропорционалност и правна сигурност). Освен това финансови корекции могат да се прилагат единствено ако въпросната нередност има или би могла да има финансово въздействие върху бюджета на Съюза. Изрично е подчертано, че в случаите, в които нарушението на правилата за възлагане на обществени поръчки е само от формален характер, без каквото и да било действително или потенциално финансово въздействие, финансовата корекция не е обоснована. В тази връзка и с оглед гореизложените мотиви настоящият състав намира, че не е налице вреда за средствата на ЕФСУ, която следва да бъде възстановена чрез налагане на финансова корекция. Това обосновава несъответствието на оспорваният административен акт с целта на закона.

С оглед на всичко гореизложено Решение за налагане на финансова корекция рег. № ФК-12 23.10.2024 г., издадено от директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ и ръководител на Управляващия орган (РУО) на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ (ОПТТИ) 2014 – 2020 г., с което на жалбоподателя Национална компания „Железопътна инфраструктура“ е определена финансова корекция в размер на 100 % от засегнатите разходи по допълнително споразумение № 6/30.05.2023 г. към договор № 6645/27.11.2019 г., по одобрен проект № BG16M1OP001-1.001-0004 „Модернизация на железопътната линия С. – П.: жп участък Е. П. - К.“, по който е сключен договор № 6645 27.11.2019 г., с изпълнител ДЗЗД „Д.-ДУЙ ЖП Е. П.“, с предмет „Модернизация на железопътен участък Е. П. – К., Обособена позиция 1: „Модернизация на железопътната отсечка от км 22+554 до км 42+200“, на стойност 71 097 460,20 лева без ДДС, е незаконосъобразно, издадено в нарушение на материалния закон и при несъответствие с целта на закона.

*По разностите по производство:*

При този изход на спора ответникът следва да заплати на жалбоподателя направените по делото разноски съгласно представен списък, а именно – държавна такса в размер на 4500 лв. или 2300,81 евро, възнаграждение за вещо лице в размер на 955,10 евро и юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лв. или 102,26 евро, определено по реда на чл. 24 от Наредбата за заплащането на правната помощ, общо 3 358,17 евро.

**Водим от горното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, трето отделение, 70 състав,**

**РЕШИ:**

**ОТМЕНЯ** по жалбата на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, със



седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], с ЕИК[ЕИК], Решение за налагане на финансова корекция рег. № ФК-12 23.10.2024 г., издадено от директор на дирекция „Координация на програми и проекти“ и ръководител на Управляващия орган на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“ 2014 – 2020 г., с което е определена финансова корекция в размер на 100 % от засегнатите разходи по допълнително споразумение № 6/30.05.2023 г. към договор № 6645/27.11.2019 г., по одобрен проект № BG16M1OP001-1.001-0004 „Модернизация на железопътната линия С. – П.: жп участък Е. П. - К.“, с изпълнител ДЗЗД „Д.-ДУЙ ЖП Е. П.“, на стойност 71 097 460,20 лева без ДДС.

**ОСЪЖДА** Министерство на транспорта и съобщенията, [населено място], да заплати на ДП „Национална компания „Железопътна инфраструктура“, със седалище и адрес на управление: [населено място], [улица], с ЕИК[ЕИК], направените по делото разноски в размер на 3 358,17 евро (три хиляди триста петдесет и осем евро и седемнадесет цента).

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба пред Върховния административен съд, подадена чрез Административен съд София-град, в 14-дневен срок от получаването му.

**СЪДИЯ:**