

РЕШЕНИЕ

№ 5996

гр. София, 13.02.2026 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Трето отделение 36 състав, в публично заседание на 13.11.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Наташа Николова

при участието на секретаря Виктория Вълчанова, като разгледа дело номер **4410** по описа за **2025** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е образувано по жалба на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, ЕИК[ЕИК] чрез И. Й. в качеството му на главен директор на ГДИН, срещу Решение за определяне на финансова корекция № ЛС-04-168/28.03.2025 г. в размер на 25% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договор за обществена поръчка рег. № 9958 от 08.09.2022 г. с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново” към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение и изграждане на арест с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“ на стойност 18 160,00 лева без ДДС, издадено от държавен експерт в отдел КПСС, дирекция „Стратегическо развитие и програми“ към Министерство на правосъдието и Ръководител на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021. Жалбоподателят излага подробни съображения за незаконосъобразност на обжалвания административен акт, като постановен при допуснати съществени процесуални нарушения и неспазване на материалния закон. Твърди, че не са налице сочените в обжалваното Решение № ЛС-04-168/28.03.2025 г. нарушения на ЗОП и съответно не са налице нередностите, квалифицирани по т. 23 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 за посочване на нередности” или само „Наредбата”). Възразява срещу направената констатация, че е налице нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 7, във връзка, с чл. 116, ал. 5, т. 1 и т. 2 от ЗОП, като счита, че Програмният оператор не е взел предвид допълнителните обстоятелства, които са настъпили след

откриване на обществената поръчка за строителен надзор и които не са били от известни на възложителя ГДИН при оповестяване на условията на обществената поръчка, но впоследствие се оказват от съществено значение за въвеждането в експлоатация на обекта. Моли за отмяна на решението и претендира присъждане на разноски.

В съдебно заседание жалбоподателят, чрез процесуален представител поддържа жалбата на сочените основания. Претендира присъждане на съдебни разноски. Прилага писмени бележки.

Ответникът – редовно уведомен, не се явява и не изпраща представител. Представен е отговор на жалбата, в който се взема становище по същество на спора.

СГП – представител не се явява и невзема становище по жалбата.

Съдът, като прецени събраните по делото доказателства, доводите и възраженията на страните, намира за установено от фактическа страна следното:

От събраните по делото доказателства се установява, че Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ е бенефициент по Договор за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ рег. № 93-00-27/29.01.2020 г. за изпълнение на проект „Осигуряване на сигурна и безопасна материална среда в затворите и арестите“, финансиран по Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021“.

В изпълнение на проекта от ГДИН на обществена поръчка с предмет: „Упражняване на строителен надзор на обекти на ЕДИН по проект „Осигуряване на сигурна и безопасна материална среда в затворите и арестите“ по четири обособени позиции“, с уникален номер 02030-2022-0015 по Обособена позиция № 2 е сключен договор № 9958 от 08.09.2022 г. с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение (half way house), и изграждане на арест“ с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“.

С писмо с рег. № 03-00-234/03.02.2025 г., допълнено с писмо рег. № 03-00-234/04.02.2025 г. от Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, относно извършен одит на проекти по Програма „Правосъдие“ на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г., за сертифицираните и декларирани разходи в периода от 1.07.2023 г. до 30.06.2024 г. Програмният оператор (ПО) е уведомен за извършени нарушения на Закона за обществените поръчки (ЗОП), във връзка с провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Упражняване на строителен надзор на обекти на ЕДИН по проект „Осигуряване на сигурна и безопасна материална среда в затворите и арестите“ по Обособена позиция № 2 с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение (half way house), и изграждане на арест“ с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“.

В представения с цитираното писмо предварителен одитен доклад № 27 се съдържат следните констатации във връзка с извършена проверка на открита процедура с предмет: „Упражняване на строителен надзор на обекти на ЕДИН по проект „Осигуряване на сигурна и безопасна материална среда в затворите и арестите“ по четири обособени позиции за Обособена позиция № 2 с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение (halfway house), и изграждане на арест“ с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“: констатирано е, че е извършено незаконосъобразно изменение на договора за обществената поръчка по обособена позиция № 2.

Сочи се, че при проверката е установено, че възложителят е извършил две плащания по договора, първо авансово плащане в размер на 5 448,00 лева без ДДС, представляващо 30 % от неговата стойност и второ окончателно плащане в размер на 12 712,00 лева без ДДС, която сума

представлява 70 % от общата цена по него. Окончателното плащане е извършено с платежно нареждане от 13.05.2024 г. Общо изплатената стойност за дейностите по строителен надзор е в размер на 18 160,00 лева без ДДС. Следователно възложителят е изплатил 100 % от стойността по договора към 13.05.2024 г. С оглед проверка на законосъобразността на изпълнението на договора и дали е налице спазване на условията за плащане по него изискахме информация дали обектът е въведен в експлоатация и дали е подписано удостоверение за въвеждане в експлоатация. В резултат на водената кореспонденция с представител на възложителя установихме, че за обекта няма изготвено удостоверение за въвеждане на обекта в експлоатация. Изложените мотиви са свързани с категорията строеж и свързаност със „строежа на новия затвор“. Същите не могат да бъдат възприети, доколкото условията за плащане по договора не са обвързани с дейности, касаещи друг обект и това обстоятелство не е посочено в документацията за поръчката. Следователно окончателното плащане по договора е извършено без наличие на предпоставките по чл. 8, т. 2 от същия, а именно обектът да е въведен в експлоатация.

С писмо изх. рег. № 03-00-234/11.02.2025 г. Ръководителят на ПО е дал възможност на бенефициента да предостави писмени възражения по основателността и размера на финансовите корекции за констатираното нарушение. Със становище с вх. № 12-00-270/11.02.2025 г. се възражава по така направените констатации и формирани изводи.

Одитният орган е прегледал предоставеното становище на бенефициента във връзка с констатираното отклонение, анализирал е изложените аргументи. Одитният орган е потвърдил констатацията, финансовото влияние на нарушението и дадените препоръки в предварителния доклад. Във връзка с така потвърдената констатация, с писмо рег. № 03-00-234/06.03.2025 г. на бенефициента е дадена възможност да представи писмени възражения по основателността и размера на финансовата корекция за констатираните нарушения и при необходимост да приложи документи и доказателства. С писмо рег. № 03-00-234/25.03.2025 г. бенефициентът ГДИН е представил становище и възражение по мотивите в окончателния одитен доклад № 27.

Направените възражения са отхвърлени. Издадено е оспореното в настоящото производство Решение за определяне на финансова корекция № ЛС-04-168/28.03.2025 г. в размер на 25% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договор за обществена поръчка рег. № 9958 от 08.09.2022 г. с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново” към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение и изграждане на арест с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“ на стойност 18 160,00 лева без ДДС на Ръководителя на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021.

В мотивите на решението си, органът е посочил, че е прието за допуснато нарушение на правната рамка на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 - нарушение чл. 116, ал. 1, т. 7, във връзка, с чл. 116, ал. 5, т. 1 и т.2 от ЗОП. Сумата, с която е оцетен бюджетът на Програма Правосъдие на НФМ 2014-2021 в следствие на незаконосъобразното изменение на договора по обособена позиция № 2, по-специално на посоченото незаконосъобразно действие на възложителя, съставляващо елемент от фактическия състав на нередността, което е създадо възможност за настъпване на потенциална (евентуална) вреда в бюджета на Програмата. Неизпълнението на условията за извършване на плащания е довело до ползи за изпълнителя и е променило икономическия баланс в негова полза, тъй като последният е получил плащания и финансов ресурс в размер на 12 712,00 лева без ДДС по-рано от предвиденото по договор, което е в нарушение на условията за извършване на плащане.

Извел е, че посоченото нарушение формира основание за установяване на нередност и определяне на финансова корекция съобразно т. 2, б. „а“ на 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. Ръководителят на ПО на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 е определил финансовата корекция да е в размер на 25% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договор за обществена поръчка рег. № 9958 от 08.09.2022 г. с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение (half way house), и изграждане на арест” с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“ на стойност 18 160,00 лева без ДДС.

При тази фактическа обстановка, съдът намира от правна страна следното:

Жалбата е подадена в срока по чл. 140, ал. 1 от АПК и срещу акт, подлежащ на оспорване по съдебен ред, от надлежна страна, поради което е допустима.

Разгледана по същество е основателна.

Правната рамка за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по Програма "Правосъдие" на Норвежкия финансов механизъм 2014-2021 г. е Споразумение между Кралство Н. и Европейския съюз относно Норвежкия финансов механизъм 2014 – 2021, Регламент за изпълнение на Норвежкия финансов механизъм 2014 - 2021, изготвен от Кралство Н. в съответствие с чл. 10.5 от Споразумението, Програмно споразумение сключено за изпълнение на програма „Правосъдие“ във връзка с Програмно споразумение между Министерство на външните работи на Кралство Н. и Националното координационно звено за финансирането на програма „Правосъдие“, подписано на 23 май 2018 г. и Насоки за изпълнение, приети от Норвежкото министерство на външните работи в съответствие с Регламента. Правната рамка на Норвежкия финансовия механизъм е определена в чл. 2 от Меморандума за разбирателство относно изпълнението на НФМ 2014-2021 г., ратифициран със закон на НС на РБ, обн. Дв.бр.8/2017 г.

Съгласно Заповед № ЛС-04-128/04.03.2025 г. на министъра на правосъдието (основана на чл.5.6 от Регламента за изпълнение на НФМ 2014-2021 г., Меморандума за разбирателство относно изпълнението на НФМ 2014-2021 г. между Република България и Кралство Н., чл. 1 от закона за ратифицирането му, обн.ДВ. бр.8/24.01.2017 г., Програмното споразумение от 23.05.2018 г. между Националното координационно звено и Норвежкото Министерство на външните работи, чл. 25, ал. 4 от ЗА вр. чл. 3, ал. 2 и чл. 5 т. 12 от Устройствения правилник на МП), за ръководител на Програмния оператор по програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021 г. е определена В. Д..

Заповед № ЛС-04-128/04.03.2025 г. на министъра на правосъдието изрично възлага на В. Д. да изпълнява правомощията на ръководител на програмния оператор на програма „Правосъдие“, а съгласно чл. 5.6, б. „х“ от Регламента за изпълнение на Норвежкия финансов механизъм 2014 – 2021, програмният оператор има правомощие да извършва финансови корекции, следователно това действие се включва в делегираните правомощия, макар изрично да не е посочено в заповедта. Решението за налагане на финансова корекция е издадено от компетентен орган - ръководител на програмния оператор на програма „Правосъдие“, като с цитираната заповед са делегирани функции, които изрично, ясно и точно са нормативно установени в чл. 5.6 от Регламента за изпълнение на НФМ 2014-2021, между които е и извършването на финансови корекции.

Спазени са изискванията за форма на административния акт - чл. 59, ал. 2 АПК. Административният орган е изложил точно, ясно и обективно установените факти и обстоятелства и е обосновал в достатъчна степен направените от него изводи, позволяващи еднозначно да се изведе волята му за издаване на акт с посоченото съдържание.

Не се констатира съществени нарушения на административнопроизводствените правила, които

да са от такова естество и интензитет, че да рефлектират на валидността и обосноваването на упражненото властническо правомощие. Спазено е изискването на чл. 35 АПК, според което индивидуалният административен акт се издава, след като се изяснят фактите и обстоятелствата от значение за случая и се обсъдят обясненията и възраженията на заинтересованите граждани и организации, ако такива са дадени, съответно направени. Бенефициерът е уведомен за вида на констатираното нарушение и неговата правна квалификация като нередност. Предоставена му е възможност да се запознае с констатациите в одитния доклад и в случай на несъгласие с тях да изложи възражения си в 14-дневен срок, считано от получаване на писмото. Същият е представил своите опровергаващи доводи, които са обсъдени при издаване и формиране на волята на органа, обективизирана в процесното решение.

Няма спор между страните по делото, че Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“ е икономически оператор по смисъла на чл. 2 т. 37 от Регламент № 1303/2013. Спорът е правен и е относно това представлява ли описаното в процесното решение нарушение на правото на Съюза и на свързаното с него национално право и нередност ли е според посочената по-горе дефиниция.

В оспореното в настоящото производство решение УО се позовава на неизпълнението на условията за извършване на плащания, тъй като възложителят е извършил окончателното плащане в пълен размер без наличие на предпоставките за това и без да се противопостави на изпълнителя, че не са налице предпоставките за извършването му, съобразявайки действията си с уговореното в чл. 9, ал. 4 от договора. Прието е, че е допуснато нарушение на 116, ал. 1, т. 7, във връзка, с чл. 116, ал. 5, т. 1 и т. 2 от ЗОП.

За да е налице нарушение на чл. 116, ал. 1 ЗОП, т. е. на забраната за изменение на договора за обществена поръчка, е необходимо да е налице сключено писмено споразумение между бенефициера и изпълнителя, с което договорът за обществена поръчка да е изменен. Изискването за писмена форма на договора за обществена поръчка като условие за неговата валидност – чл. 112, ал. 1 ЗОП, ясно сочи, че валидно изменение на този договор може да бъде постигнато само чрез сключено в писмена форма споразумение за неговото изменение. Всичко останало е неизпълнение – неточно, забавено, или друга форма на нарушение на Закона за обществените поръчки или на други нормативно установени задължения на бенефициера. /В този смисъл Решение № 11472 от 11.11.2021 г. на ВАС по адм. д. № 7441/2021 г., VII о./.

Изменението на договора е средство за промяна на вече съгласуваните воли на страните по договора, а не по отношение на точното и качествено му изпълнение. Според правната доктрина за неизпълнен договор може да се говори във всички случаи, в които неблагоприятните последици в сферата на кредитора настъпват поради неосъществяването на една желана, дължима промяна, очаквана въз основа на съществуваща договорна връзка. В класическата цивилистична доктрина с термина "неизпълнение" в широк смисъл се обозначава всяка възможна форма на неосъществяване на дължимия резултат – както хипотезите, при които не е престигнато нищо, така и случаите, при които е налице неточно изпълнение. При наличие на неизпълнение на договор в смисъла на неточно, вкл. некачествено изпълнение на възложеното и оценъчно изявление за приравняването му на пълно неизпълнение може да е основание за разваляне на договора. На задължението на изпълнителя да изработи кореспондира именно правото му на възнаграждение при спазване на общия принцип за недопускане неоснователно обогатяване на едната страна за сметка на другата. Съответното изпълнение предполага съответно възнаграждение, респ. намалението му в съответствие с изпълненото.

Видно от доказателствата по делото, нито една клауза на сключения в резултат на

проведената процедура договор не е била изменена. Липсва сключено допълнително споразумение. В случая следва да се съобрази, че писмената форма е условие за действителност на договора за възлагане на обществена поръчка, с оглед чл. 112, ал. 1 ЗОП, т.е. договорът е формален. За да породи действие изменението на така сключения формален договор, безспорно е необходимо и то да бъде материализирано по аналогичен начин - чрез съгласуване на насрещните воли в писмена форма за действителност. Същото е потвърдено и от Съда на Европейския съюз в Решение от 7 декември 2023 г. по съединени дела C-441/22 г. и C-443/22 г., макар да допуска съгласуваните воли на страните да се изведат и по друг начин, а не в изрично писмено съглашение. В случая административният орган дори не твърди наличието на изменение на договора нито с нарочен акт, нито изведено от друга кореспонденция или писмени документи между страните, поради което не може да се приеме, че има изменение на договора въобще./В този смисъл е и Решение 8741 от 12.07.2024 г. по адм. д. № 7275/2023 г., VII отд. на ВАС/.

Следователно в случая не става въпрос за изменение на договора. Напротив доказва се изпълнение на договора. Всички СМР за обект „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново” към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение (half way house), и изграждане на арест” са изпълнени и надлежно приети от ГДИН. За обекта е подписан констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (Акт образец 15 от Наредба № 3 от 2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството). Договорът за упражняване на строителен надзор на обекта е неразделно свързан с основния договор за строителство. В тази връзка към момента на извършване на окончателното плащане, изпълнителят по договор ЕТ „Строителен надзор -Татяна Немска“ е изпълнил всички дейности по чл.1 от раздел I „Предмет на договора“. Също така, изпълнителят е предоставил на възложителя окончателен доклад, технически паспорт на обекта, като е подготвил цялата документация, необходима за въвеждането в експлоатация на обекта.

Констатацията на административния орган за нарушение на чл. 116, ал. 5, т. 1 ЗОП е обоснована при неправилно приложение на закона. Бенефициерът не е извършил нарушение на сочените от административния орган разпоредби на националното законодателство. Въвеждането в експлоатация на обект „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение (halfway house) и изграждане на арест“ не зависи по никакъв начин от ЕТ „Строителен надзор -Татяна Немска“, нито от действията на изпълнителите по договора за строителство или упражняване на авторски надзор на обекта. Въвеждането на обекта в експлоатация е обвързано единствено с финализирането на обект „Изграждане на пилотен затвор, свързан с център за обучение на персонала и изграждане на преходно отделение (halfway house)“.

От изложеното следва, че бенефициерът не е осъществил твърдяното от органа нарушение. Това значи, че не е налице елемент от фактическия състав на нередността, за която органът е определил финансова корекция. Липсата на нарушение, а с оглед на това и на нередност, прави ненужна проверката от съда на квалифицирането на нередността, за която е определена финансова корекция по т. 23 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредбата. В този смисъл е Решение № 3861/01.04.2024 г., постановено по адм. д. № 1922/2023 г. по описа на Върховен административен съд.

Поради горното, съдът намира, че оспорваното решение е незаконосъобразно, като

издадено в несъответствие с приложимите материалноправни разпоредби и с целта на закона, поради което следва да се отмени.

При този изход на делото и съвременно направено искане за присъждане на разноски, следва в полза на жалбоподателя да се присъдят направените по делото разноски в общ размер на 635,84 лева, равняващи се на 325,10 евро, от които внесена държавна такса в размер на 435,84 лева и претендирано юрисконсултско възнаграждение в размер на 200 лева, което е съобразено с чл. 25, ал. 1 от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Мотивиран от изложеното и на основание чл. 172, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, III отделение, 36-ти състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалбата на Главна дирекция „Изпълнение на наказанията“, ЕИК[ЕИК], Решение за определяне на финансова корекция № ЛС-04-168/28.03.2025 г. в размер на 25% върху допустимите, засегнати от нарушението разходи по договор за обществена поръчка рег. № 9958 от 08.09.2022 г. с предмет „Упражняване на строителен надзор на обект: „Реновиране на затворническо общежитие от открит тип „Самораново“ към затвора Б. дол с обособяване на преходно отделение и изграждане на арест с изпълнител ЕТ „Строителен надзор-Татяна Немска“ на стойност 18 160,00 лева без ДДС на Ръководителя на Програмния оператор на Програма „Правосъдие“ на НФМ 2014-2021.

ОСЪЖДА Министерство на правосъдието, [населено място], [улица], да заплати на Главна дирекция "Изпълнение на наказанията", [населено място], [улица], направените по делото разноски в размер на 325,10 (триста двадесет и пет евро и 10 евроцента) евро, равняващи се на 635,84 (шестстотин тридесет и пет лева и 84 стотинки) лева.

Решението може да се обжалва в 14-дневен срок от съобщенията на страните за постановяването му с касационна жалба пред Върховен административен съд на България.

СЪДИЯ: