



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**ЧЕСТО ДОПУСКАНИ ГРЕШКИ/НАРУШЕНИЯ ПО ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ  
ПОРЪЧКИ И ЗАКОНА ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
ФОНДОВЕ ПРИ СПОДЕЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ, ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТИ,  
ФИНАНСИРАНИ ПО ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „ОКОЛНА СРЕДА 2014-2020“  
(ОПОС) И ПРОГРАМА „ОКОЛНА СРЕДА 2021-2027“ (ПОС)**

**2025 г.**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

## Съдържание:

<b>I. ЧЕСТО ДОПУСКАНИ ГРЕШКИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА РЕШЕНИЕТО ЗА ОТКРИВАНЕ, ОБЯВЛЕНИЕТО И ДОКУМЕНТАЦИЯТА ЗА УЧАСТИЕ: .....</b>	<b>7</b>
1. Нарушения на правилата за определяне на реда за възлагане на обществените поръчки: .....	7
2. Липса на мотиви за невъзможността за разделяне на поръчката на обособени позиции, в нарушение на чл. 46, ал. 1 от ЗОП: .....	11
3. Незаконосъобразно определяне на сроковете за получаване на оферти .....	14
4. Нарушения на публичността при обявяване на процедурата .....	16
<b>II. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ, КАСАЕЩИ ДОКАЗВАНЕ НА ГОДНОСТ, ПРАВОСПОСОБНОСТ, ИКОНОМИЧЕСКИ, ФИНАНСОВИ И ТЕХНИЧЕСКИ ВЪЗМОЖНОСТИ: .....</b>	<b>17</b>
2.1. Незаконосъобразни изисквания за годност (правоспособност) за упражняване на професионална дейност: .....	17
2.2. Определяне на ограничителни критерии за подбор към участниците, по отношение на доказване на икономическо и финансово състояние: .....	21
2.3. Определяне на ограничителни условия в критериите за подбор по отношение на доказване технически и професионални способности: .....	23
<b>III. НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ УСЛОВИЯ ЗА ДОПУСТИМОСТ НА ТЕХНИЧЕСКО ПРЕДЛОЖЕНИЕ И КРИТЕРИИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ .....</b>	<b>34</b>
<b>IV. НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ ДЕЙСТВИЯ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА И ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА .....</b>	<b>44</b>
<b>V. СЪМНЕНИЯ ЗА НАЛИЧИЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ/ СВЪРЗАНОСТ: .....</b>	<b>50</b>
<b>VI. НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО РЕДА НА ПМС № 160/2016 г.: .....</b>	<b>51</b>



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**Въведение:** Включената в настоящия документ информация е предназначена за бенефициентите по Оперативната програма „Околна среда“ (ОПОС) и Програма „Околна среда“ (ПОС) и съдържа описание на често допускани грешки при изготвяне на документации за обществени поръчки, провеждане на избор на изпълнители и сключване на договори за изпълнение по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП) и възлагания по реда на Глава IV от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ). Целта, която си поставя Управляващият орган, е да подпомогне бенефициентите, като им обърне внимание върху най-съществените пропуски при избор на изпълнители в рамките на реализираните дейности в изпълнение на проекти по ОПОС/ПОС.

Ползвателите на помощ по ОПОС/ПОС (бенефициентите), трябва да гарантират, че изборът на изпълнители на строителство, доставки или услуги е направен в пълно съответствие с приложимото законодателство в тази област, както и че са спазени принципите на равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, пропорционалност, публичност и прозрачност.

Подходът, използван от Управляващия орган при извършване на последващ контрол за законосъобразност и при определяне финансовото влияние на нарушенията, е изцяло заимстван и в съответствие с този на одитния орган Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, както и съдебната практика на национално и европейско ниво. За целта, е използван единен систематичен подход при извършването на последващ контрол за законосъобразност и са прилагани детайлни контролни листове, обхващащи всички рискови моменти, съгласно Насоките за определяне на финансови корекции, които се прилагат спрямо разходите, финансирани от ЕС в рамките на споделеното управление, при неспазване на правилата за възлагане на обществени поръчки, приети от Европейската комисия и съответно националната Наредба 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 (загл. изм. – ДВ, бр. 59 от 2024 г.), приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., изм. и доп., с ДВ, бр. 59 от 12.07.2024 г. и съответно приложимата към момента на откриване на съответната процедура, редакция на Закона за обществените поръчки, ЗУСЕФСУ и ПМС № 4/11.01.2024 г.

Превенцията на нередностите при изпълнение на проекти, финансирани със средства от ЕС, предизвиква множество дискусии в рамките на Европейската комисия и между държавите-членки. Една от възможностите за предотвратяване на нередностите е да се учим от грешките. Затова, разполагайки с информация за установените грешки, ние периодично ги анализираме и подготвяме документ, който представяме пред заинтересованите лица – бенефициентите. Съдържащата се в анализа информация е основа за сближаване на практиката, както на органите с методологични и контролни функции, които имат правомощие да влияят върху процесите по управлението и разходването на публичните средства, така и на възложителите, бенефициенти, които са отговорни за законосъобразното разходване на предоставените им средства.

„Нередността“ като понятие е свързана с условията за възстановяване на разходите по проекти, финансирани със средства от ЕС. Съгласно чл. 2, т. 31 от Регламент (ЕС) № 1060/2021



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

„нередност“ означава всяко нарушение на приложимото право, произтичащо от действие или бездействие на икономически оператор, което има или би имало за последица нанасянето на вреда на бюджета на Съюза чрез начисляване на неправомерен разход в този бюджет. Аналогична дефиниция се съдържа и в националното ни законодателство - § 1, т. 7 от ДР на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС) и чл. 1, т. 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 ЗУСЕФСУ.

УО обръща внимание, че строго съблюдава в процеса на извършване на последващ контрол за наличието на индикатори за измама, а именно:

### **1. Индикатори за измама при съмнения за конфликт на интереси:**

Конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има недеklarирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/ икономически оператор.

Съмнение за наличие на конфликт на интереси може да възникне, ако са налице едно или няколко от следните обстоятелства:

- Необяснимо или необичайно фаворизиране на конкретен участник (например, подадена е само една оферта; класиран е само един участник, а останалите са отстранени; налице са ограничителни изисквания и/или условия, даващи предимство на определени икономически оператори; налице са незаконосъобразно отстранени участници; участникът, определен за изпълнител, не отговаря на изискванията на възложителя; налице е неравно третиране на участниците в процедурата; не са установени всички нередовни или недействителни документи от опаковката на отстранените участници в рамките на процедурата по чл. 54, ал. 7-13 от ППЗОП).

- Налице са признаци, че член на комисията за провеждане на процедурата или друг служител, имащ пряко отношение към провеждането ѝ, упражняват стопанска дейност (например, в комисията за провеждане на процедурата за членове са определени външни за възложителя лица, подготовката на документацията за обществената поръчка е извършена от външни за възложителя лица).

- Налице са близки контакти (включително публично известни) между член на комисията за провеждане на процедурата или друг служител, имащ пряко отношение към провеждането на процедурата, и изпълнителя на поръчката.

- Лице, което участва в обединение или е дало съгласие и фигурира като подизпълнител в офертата на друг участник, е представил самостоятелна оферта – необходимо е да се вземат предвид резултатите от проверката съгласно въпроси № 46 и 47 от настоящия контролен лист.

- Налице е промяна на оферта след нейното подаване след изтичане на срока за получаване на офертите;

- Налице са възражения/жалби/ сигнали от други участници с твърдение за някои от индикаторите за измама;



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

- Налице е информация, че някои от офертите са отворени преди изтичане на срока за получаване на офертите и преди публичните заседания за отваряне на офертите/ ценовите предложения;

- Участникът, определен за изпълнител, е допълвал/изменял офертата си след крайния срок за получаване на офертите, извън процедурата по чл. 54, ал. 7-13 от ППЗОП.

## **2. Индикатори за измама при договаряне при офертиране:**

При договарянето икономически оператори от определена географска област, регион или отрасъл се договарят тайно с цел да елиминират конкуренцията и завишат цената на обществената поръчка посредством различни схеми за съглашателство при офертиране.

### **- Допълващо офертиране**

С допълващото офертиране, известно също като подаване на фиктивни оферти, се цели единствено да се създаде впечатление за конкуренция в рамките на процедурата, а не да се спечели обществената поръчка.

Няколко икономически оператора се договарят да представят оферти при сравнително високи цени или при изключително високи цени, за да направят възможен избора на точно определен изпълнител при завишени цени.

Определеният за изпълнител наема като подизпълнители лицата, които не са спечелили поръчката. Ангажирането на подизпълнители може да бъде и неформално или скрито, т.е. да не е посочено в офертата на определения за изпълнител участник.

Допълващи оферти могат да бъдат представени и от дъщерни дружества или свързани лица.

### **- Участие на ротационен принцип**

Участниците представят допълващи оферти или се въздържат от участие, с цел да дадат възможност на всеки един от тях да представи най-ниска оферта на ротационен принцип. Ротацията може да бъде и по географски области - един изпълнител да получи цялата поръчка за пътищата в даден регион, а друг - в друг, или по вид на извършваните работи, по период от време, и т.н.

Съмнение за наличие на договаряне може да възникне, ако са налице едно или няколко от следните обстоятелства:

- избраната оферта съдържа предложения с твърде високи стойности в сравнение с прогнозната стойност на поръчката, цените за сходни работи или услуги, или средните за сектора стойности и пазарните цени;

- трайно завишени цени при всички участници;

- техническата спецификация насочва към конкретен икономически оператор, тъй като е твърде рестриктивна (особено за ИТ сектора и други по-специализирани технически договори), включително използването на търговски марки, без да е предвидена възможност и за представяне на еквивалент предложение за изпълнение на поръчката;

- ротация на икономическите оператори, определени за изпълнители, на регионален, професионален принцип или в зависимост от възлаганите работи;

- част от обединение/консорциум/АД и друго лице, спечелило процедурата, участва и самостоятелно в същата процедура;



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

- участници, които не са определени за изпълнители, се наемат като подизпълнители, вкл. неформално или скрито;

- необичайни характеристики в офертите (например разликата между отделните оферти е в размер на точен процент, печелившата оферта е на стойност точно под приемливия праг на цените, съпадаща със заложените в бюджета цени, твърде висока, твърде близка, твърде отдалечена, съдържаща закръглени суми, непълна и т.н.);

- очевидни връзки между отделни участници, напр. съпадащи адреси, персонал, телефонни номера и т.н.;

- квалифицирани потенциални изпълнители не подават оферти и стават подизпълнители или пък подал по-ниска оферта участник се оттегля и става подизпълнител, вкл. неформално или скрито;

Договарянето е типично за следните сектори: строителство на пътища, строителство на сгради, почистване дъното на водни източници и хранилища, електрическо оборудване, изхвърляне на отпадъци. Същото е възможно и в други сектори и обекти обществени поръчки.

### 3. Индикатори за измама при неоснователно възлагане на един изпълнител:

Тази схема често възниква в резултат на корупция, особено ако характерните белези се повтарят и са подозрителни.

Съмнение за наличие на неоснователно възлагане на един изпълнител може да възникне, ако са налице едно от следните обстоятелства:

- извършване на покупки от единствен източник в размер над или непосредствено под праговете, изискващи провеждането на процедура за възлагане на обществена поръчка;

- няколко поръчки на стойност, която е близка до праговете за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка;

- незаконосъобразно разделяне на предмета на една поръчка, което е довело до неприлагане на по-тежък режим на възлагане - например отделни договори за работи и материали, като всеки от тях е на стойност под прага, изискващ провеждане на открита процедура;

- незаконосъобразен вид процедура за възлагане – проведена е процедура по договаряне без наличие на съответните предпоставки.

В тази връзка, всяко нарушение на приложимото законодателство, което има финансово влияние или **има потенциално финансово влияние** върху бюджета на ЕС, представлява нередност<sup>1</sup>.

Съгласно чл. 103, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1060/2021 държавите членки защитават бюджета на Съюза и прилагат финансови корекции чрез отмяна изцяло или частично на подкрепата от фондовете за дадена операция или програма, когато бъде установено, че декларираните пред Комисията разходи са нередовни.

<sup>1</sup> Firma Ersnt Kollmer Fleischimport und export, C-59/14, EU: C: 2015:660, т. 24, както и решение Wroclaw, EU: C: 2016:562, т. 44.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

## **I. ЧЕСТО ДОПУСКАНИ ГРЕШКИ ПРИ ПОДГОТОВКАТА НА РЕШЕНИЕТО ЗА ОТКРИВАНЕ, ОБЯВЛЕНИЕТО И ДОКУМЕНТАЦИЯТА ЗА УЧАСТИЕ:**

### **1. Нарушения на правилата за определяне на реда за възлагане на обществените поръчки:**

➤ Неоснователно директно възлагане в нарушение на чл. 13, ал. 1, т. 15 от ЗОП е установено при проверка на директно сключен договор с предмет археологическо проучване. Договорът е сключен на основание чл. 9 от Закона за задълженията и договорите във връзка с чл. 13, ал. 1, т. 15 от Закона за обществените поръчки.

Съгласно цитираната правна норма на ЗОП, законът не се прилага за поръчки за услуги за научноизследователска и развойна дейност, когато не е изпълнено някое от следните условия: а) ползите възникват изцяло за възложителя, за да ги използва при извършване на дейността си; б) предоставената услуга се заплаща изцяло от възложителя.

След анализ на дефиницията на понятията научноизследователска и развойна дейност, която се съдържа в допълнителните разпоредби на ЗОП (§ 2, т. 24), се установява, че археологичното проучване, предмет на договора, не отговаря на дефиницията за научноизследователска и развойна дейност по ЗОП, тъй като не е нито фундаментално научно изследване, нито приложно такова.

По отношение на изключенията от приложното поле на ЗОП следва да обърнем внимание, че следва да бъдат налице всички посочени в закона предпоставки за прилагане на съответното изключение, като при промяна на някое от изискуемите обстоятелства, бенефициентът се задължава да уведоми своевременно УО, както и да предприеме предвидените в ЗОП последващи действия.

Съгласно практиката на Съда на ЕС<sup>2</sup> поръчките възложени чрез „in house“, попадат в изключенията на ЗОП (във връзка с чл. 12 на Директива 2014/24/ЕС и чл. 28 Директива 2014/25/ЕС) и се възлагат пряко на контролиран стопански субект, при наличие на определени в закона обстоятелства. Горното предполага той да има нужният капацитет да изпълни сам в цялост възложените дейности. В противен случай, ако изпълнителят прехвърли осъществяване на дейностите или част от тях, предмет на договора на друго лице, това се счита за прикрито „превъзлагане“ на обществена поръчка. Подобни „превъзлагания“ са недопустими, т. к. имат за резултат заобикаляне на правилата на ЗОП и споменатите директиви за провеждане на съответното възлагане/процедура, както и нарушаване на принципите за публичност и прозрачност и ограничаване на конкуренцията<sup>3</sup>.

➤ При определяне на реда за избор на изпълнител, следва да се има предвид, че се третира като нарушение на чл. 21, ал. 15 и ал. 16 от ЗОП случаите, при които един и същ самостоятелен

<sup>2</sup> виж изказване на ген.адвокат по дело C-567/15 г., дело C-107/98, Teckal, дело C-26/03, Stadt Halle, дело C-458/03, Parking Brixen, дело C-340/04 Carbotermo, дело C-295/05, Tragsa, дело C-324/07 Coditel Brabant v Commune d'Uccle, дело C-182/11, Econord, C-15/13, Technische Universität Hamburg, дело C-480/06, Commission v Germany и др.

<sup>3</sup> Методическо указание на АОП за прилагане на изключенията по чл. 14, ал. 1, т. 5 - 7 от ЗОП - [https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2021/07/MU6\\_2021.pdf](https://www2.aop.bg/wp-content/uploads/2021/07/MU6_2021.pdf)



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

възложител открива в рамките на 12 месеца еднакви или сходни по характера си дейности, при използването на по-лек режим на възлагане, вместо да приложи ред, съответстващ на сборната им стойност. Най-често, разделянето на обществените поръчки се прави, за да се обоснове прилагане на реда за възлагане по Глава 26 от ЗОП (*събиране на оферти с обява*) вместо публично състезание, открита процедура или друг вид състезателна процедура по реда на ЗОП.

➤ Друго често срещано нарушение е сключването на договор при прилагане на чл. 20, ал. 4 от ЗОП при наличие на предпоставка за провеждане на възлагане по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП (*събиране на оферти с обява*) или публично състезание, открита процедура или друг вид състезателна процедура по реда на ЗОП.

Водещ фактор за разделянето на една обществена поръчка, респ. основание да се търси обединяване, е идентичността или сходството на възлаганите дейности. Възлагането на поръчки със сходен или еднакъв предмет, имащо за цел прилагането на по-лек процедурен ред, съставлява нарушение на закона. Ето защо, всички поръчки със сходен или еднакъв предмет, които са предварително планирани (т.е. известни на възложителя) към момента, в който стартира възлагането на конкретна обществена поръчка или са обявени през предходните 12 месеца, трябва да са възложени по реда, съответстващ на сумата от техните прогнозни стойности, и това изискване задължава възложителят да проведе една процедура, като законът допуска и разделяне на отделни, но съобразени с приложимия праг в съответствие с общата им прогнозна стойност обособени позиции. Това правило се прилага без значение дали подобните дейности са заложили в един или повече проекти, за които има сключени договори за безвъзмездна финансова помощ или се финансират със средства от бюджета на възложителя. Ако след датата на откриване на дадена процедура по ЗОП, респ. след публикуване на обява за събиране на оферти, или след сключване на договор при условията на чл. 20, ал. 4 от ЗОП, за възложителя възникват нови потребности от еднакви и/или сходни дейности, той има право да третира нововъзникналите му потребности като нова обществена поръчка. Тя ще подлежи на възлагане по ред, съответстващ на собствената ѝ стойност, без към нея да се натрупват стойността на предходната обществена поръчка с еднакъв или сходен предмет. Така е напълно възможно възлагането на еднакви или сходни дейности в рамките на една година да е извършено по ред, който не съответства на общата им стойност, ако възложителят може да докаже, че отделните потребности са възниквали последователно в хода на годината и не са му били предварително известни. В тази връзка, чл. 21, ал. 16, т. 2 от ЗОП, предвижда изрично, че не се смята за разделяне възлагането в рамките на 12 месеца на две или повече поръчки с идентичен или сходен предмет, които не са били известни на възложителя към момента, в който са стартирали действия по възлагането на предходна обществена поръчка с такъв предмет.

За обществени поръчки, финансирани по програмата, датата на подписване на административния договора за БФП/Заповедта за БФП определя момента на възникване на необходимостта от провеждане на обществена поръчка по конкретния проект. Този елемент е съществен при определянето на реда за възлагане на обществена поръчка.





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

➤ Констатира се, че дванадесет месечният период, съобразно който бенефициентът изчислява натрупване на сходни възлагания в хипотезата на чл. 21, ал. 16 от ЗОП е от датата на сключване на договор за изпълнение на съответната поръчка.

Правилното изчисление на релевантния период се извършва с оглед разпоредбата на чл. 21, ал. 2 от ЗОП, според която възложителят изчислява прогнозната стойност на обществената поръчка **към датата на решението за нейното откриване/обява за събиране на оферти**. Само в случай, че се касае за избор на изпълнител чрез директно сключен договор, спрямо който следва да се докаже, че не са налице предходни сходни възлагания, то 12-месечния период в този случай следва да се изчисли от датата на директното възлагане/сключването на договора. Във всички останали случаи се съблюдава датата на издаване на акта/документа за стартиране на възлагането – решение за откриване, съответно обява за събиране на оферти и др., с оглед вида процедура.

➤ Неправилно определяне на реда за възлагане, когато идентичните или сходни възлагания не се изчисляват с натрупване съобразно вида на обекта и/или предмета, а само с оглед източника на финансиране на дейността, обект и предмет на възлагане, или с оглед неговото местоположение, или с оглед структурата на възложителя, когато в нея има обособени звена на териториален, функционален или друг принцип, които не са самостоятелни възложители, но прогнозната стойност на конкретна обществена поръчка се определя на база потребностите на всяко обособено звено по отделно, а не като общи потребности за възложителя.

Подобни разделяния се срещат често при възлагане на дейностите по „информация и публичност“ или „доставка на компютърно оборудване“, „доставка на офис консумативи“ и т.н. с мотива, че поръчките касаят реализация на различни проекти или част от тях са финансирани по линия на ЕСИФ, а друга част от тях със собствени средства на възложителя, или се изтъкват мотиви, че определени консумативи са необходими в рамките на различни звена в администрацията на възложителя, или едни от тях са необходими за изпълнение на проекта по ОПОС/ПОС например, а другите за други дейности на възложителя, които не са свързани с проектната реализация. Прилагането на въпросната интерпретация на закона би довела до прилагане на по-облекчен ред за възлагане на определена дейност по проекта, което ще доведе до констатация за нарушение на чл. 21, ал. 15 от ЗОП, във връзка с чл. 2 от ЗОП и ще се третира като незаконосъобразно разделяне на обществена поръчка на части, с което се прилага незаконосъобразен ред за възлагане, относим за по-ниски стойности.

➤ Друг случай на незаконосъобразно разделяне на обществени поръчки се наблюдава при услугите по изготвяне на инвестиционен проект и последващото упражняване на авторски надзор при реализиране на строителство, където често се прилага от възложителите разделяне на двете дейности, с цел възлагане на проектантските услуги чрез по нисък ред/процедура по ЗОП. Съгласно чл. 162, ал. 2 и 3 от ЗУТ, условията и редът за осъществяване на авторски надзор по време на строителството се определят чрез договор между възложителя и проектанта, като предписанията на проектанта, свързани с авторското му право, за точното спазване на изработения от него проект, са задължителни за останалите участници в строителството. В този смисъл, възложителят е задължен да възложи авторския надзор на проектанта на обекта, като го обвърже с условието услугата да се осъществи от същото лице /лицата/, изготвило/и проекта.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**Поради това, възлагането на дейностите по изготвяне на инвестиционен проект и упражняване на авторски надзор, се разглеждат като една услуга, независимо от времето на възлагане на проектантската дейност и последващата по упражняване на авторски надзор.** При възлагане на дейността по проектиране, задължително следва да се включи към стойността на проектантската задача и тази по упражняване на авторски надзор.

**Забележка:** Независимо от начина на получаване на финансирането - директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по реда на ЗУСЕФСУ или чрез конкурентен подбор на проектни предложения, УО счита, че момента на узнаване на необходимостта за възлаганията в рамките на проекта настъпва с датата на сключване договора за предоставяне на БФП.

➤ Констатиран се случай, при които в обществени поръчки с предмет „строителство или инженеринг“ се включва и задължение за изпълнение на мерки за информация и публичност. Възложителят е заложил изпълнение на дейности по „Осъществяване на мерките и предвидените дейности по информация и комуникация за проекта в съответствие с Насоки за информация и комуникация на проекти, финансирани по Оперативна програма „Околна среда 2014 - 2020 г.“.

Въпросната услуга е свързана с изпълнението на събития от информативен характер, които да придадат съответната публичност на изпълняваното строителство и проекта като цяло, или понякога е свързано с изработване или доставка на рекламни табели, информационни материали и други. Това са именно случаите, в които УО констатира, че въпросните дейности не могат да бъдат причислени като услуги, които са свързани с изпълнението на строителните дейности и се извежда констатация за нарушение на нормите на чл. 21, ал. 17 от ЗОП, а също така и на основните принципи, заложили в чл. 2, ал. 1 от ЗОП за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, както и свободна конкуренция.

➤ Друг практически пример за подобно нарушение се наблюдава в обществените поръчки с обект проектиране, авторски надзор, строителство, доставка и монтаж за изграждане на инсталации за компостиране на отпадъци например, където се наблюдава дискриминационно групиране на дейностите по доставка на контейнери и машина за разделно събиране на отпадъци с тези, предмет на инженеринг и/или на строителство и изграждане на инсталацията. Така, в рамките на обществената поръчка за СМР, при липсата на обособяването в отделна обособена позиция или отделен ред за избор на изпълнител, се включва и възлагането на въпросната техника за разделно събиране, доставката на контейнери за отпадъци, които не са необходими за изграждане на инсталацията и предполагат участие на различна група икономически оператори, които биха могли да участват в поръчката и биха предложили и икономически по-изгодна оферта за изпълнение на тези доставки и услуги.

➤ **По отношение на процедурите на договаряне без предварително обявление** Управляващия орган обръща внимание, че при този ред на възлагане, възложителят провежда преговори за определяне клаузите на договора с едно или повече точно определени лица - чл. 18, ал. 7 от ЗОП. Участието в тях не е достъпно за всички заинтересовани лица на пазара, а е ограничено само до стопанските субекти, поканени от възложителя. По тази причина процедурите се считат за неконкурентни. Прилагането им е обвързано с изрично



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

посочени в ЗОП условия, а провеждането им следва да е предшествано от оповестяване на фактическите обстоятелства, довели до необходимостта от игнориране на общия ред. Процедурите на договаряне без предварително обявление, които се провеждат на основание чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП, са средство за бързо и гъвкаво решение при крайно неотложни/форсмажорни обстоятелства.

**Прилагането на чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП е обвързано и с условието резултатът от възлагането да е необходим веднага или в много кратък срок, т.е. за да е обосновано пристъпването към този ред за определяне на изпълнител, трябва да е обективно невъзможно негативните последици от извънредното обстоятелство да се преодолеят чрез сключване на договор по общия ред – чрез открита, ограничена или състезателна процедура с договаряне.** Доколкото „ускорените“ процедури, предвидени в закона, гарантират конкуренция дори при неотложни обстоятелства, възможността за провеждането на такава също трябва да е напълно изключена<sup>4</sup>.

Видно от изложеното, разпоредбата на чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП урежда случаи, в които възложителите незабавно, в рамките на дни, дори часове, трябва да задоволят определена нужда. Следователно тя е приложима само когато възлаганите дейности имат спешен характер. Такава е и позицията на Европейската комисия<sup>5</sup>.

Провеждане на договаряне години, а дори и месеци след възникването на извънредното обстоятелство (напр. възлагане на ремонт на инфраструктура, разрушена в резултат на природно бедствие, настъпило една или повече години преди откриване на договарянето), е незаконосъобразно. По същата причина то е необосновано и в случаите, в които откриването на процедурата или стартирането на изпълнението на договора е обвързано с получаването на конкретно финансиране (напр. изчакване на решение на комисии, които отпускат средства за преодоляване на последиците от бедствия и аварии, прилагане на чл. 114 от ЗОП или др.).

**2. Липса на мотиви за невъзможността за разделяне на поръчката на обособени позиции, в нарушение на чл. 46, ал. 1 от ЗОП:**

Съгласно чл. 46, ал. 1 от ЗОП, при подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят преценява възможността за разделянето ѝ на обособени позиции. Когато реши, че не е целесъобразно разделянето на обществената поръчка на обособени позиции, в решението за откриване на процедурата възложителят посочва причините за това. Възложителят разполага с право на обоснована преценка, която обаче има свои граници и това е съобразено с нормативните изисквания на чл. 2, ал. 2 от ЗОП<sup>6</sup>. Причината законодателят да въведе изискване за мотивиране на решението относно нецелесъобразността на разделянето на обществената поръчка на обособени позиции е да се предотврати ограничаването на конкуренцията чрез обединяване в рамките на един предмет на поръчка различни дейности, които или не са свързани помежду си

<sup>4</sup> Вж. Определение по дело C-352/12 от 20 юни 2013 г., т.52, Решение по дело C -126/03, параграф 23 и цитираната там практика на Съда на ЕС

<sup>5</sup> Така напр. вж. Насоки от Европейската комисия относно прилагането на нормативната уредба за обществените поръчки в извънредната ситуация, породена от кризата с COVID-19, т. 232, стр. 5.

<sup>6</sup> Виж Решение № 9757 от 17.10.2023 г. на Върховния административен съд, VII отделение.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

или систематичната им свързаност обективно не изключва разделянето им на обособени позиции<sup>7</sup>.

Наблюдава се допускана грешка от възложителите в нарушение на чл. 46, ал. 1 от ЗОП във връзка с чл. 2, ал. 2 от ЗОП, изразена в липса на обособяване на предмета на обществената поръчка на отделни части в обособени позиции, въпреки налични мотиви за неразделяне на обществената поръчка в решението за откриване на процедурата.

➤ Например в процедура с предмет: *„Доставка на мобилна техника и съдове за компостираща инсталация, в това число специализиран сметоизвозващ автомобил с настройка, доставка на шредер и доставка на подвижни контейнери за зелени отпадъци“*, възложителя не е съобразил, че доставката на техниката и съдовете представлява интерес на различни групи икономически оператори, което обстоятелство продиктува разделяне на същата на обособени позиции.

➤ Друг пример, е когато в една процедура за извършване на строителство са включени два строителни обекта от различна категория строеж съгласно ЗУТ. В този случай при включени в техническата спецификация различна категория обекти, за които се изисква регистрация в ЦПРС за различна категория строеж по чл. 137, ал. 1 от ЗУТ – напр. 1-ва и 2-ра категория. По този начин е налице нарушение на чл. 46, ал. 1 от ЗОП, във връзка с чл. 59, ал. 2 от ЗОП и чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП. С обособяването в рамките на една позиция на осъществяване на СМР на обекти с различна категория строежи се стига до фактическо положение, при което възлагането на същата пречатства участието на всички икономически оператори на пазара, притежаващи вписване в ЦПРС за обектите, попадащи в обхвата на строежи втора категория, което създава допълнителна административна тежест за същите да получат вписване в ЦПРС за строежи от 1-ва категория без да имат гаранция, че ще бъдат определени за изпълнители на обществената поръчка.

➤ Друг пример в решението за откриване на процедура за доставка чрез закупуване на препарати за растителна защита, подобрители за почва, торове възложителят е посочил мотиви за невъзможността за разделяне на поръчката на обособени позиции, както следва: *„Предметът на поръчката попада в една група доставки съгласно Общия терминологичен речник (CPV), поради което не е целесъобразно същата да бъде разделяна на обособени позиции. При възлагане на обществената поръчка на един Изпълнител ще се постигне максимално качествено и срочно доставяне на препарати за растителна защита, подобрители за почва, торове и др.“*. Видно от посоченото, по същество възложителят не е изразил мотиви за невъзможността за разделяне на поръчката на обособени позиции, а бланкетно е посочил, че предмет на поръчката попада в една група доставки съгласно Общия терминологичен речник (CPV), поради което не е целесъобразно същата да бъде разделяна на обособени позиции, с което е нарушил чл. 46, ал. 1 от ЗОП. При направения анализ на техническата спецификация на обществената поръчка е видно, че дейностите от предмета на поръчката представляват интерес на различни категории икономически оператори, тъй като с поръчката се цели доставка на различни по характеристики,

<sup>7</sup> В тази връзка е и Решение № 11583 от 30.10.2024 г. на Върховния административен съд, VII отделение.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

употреба и предназначение стоки, като за търговия с някои от тях е необходимо разрешение, а за други не.

➤ Следващ пример е в процедура за възлагане на обществена поръчка с обект „услуги“ по чл. 3, ал. 1, т. 3 от ЗОП, възложителят е посочил мотиви за невъзможността за разделяне на предмета на поръчката на обособени позиции и не е разделил същия в нарушение на чл. 46, ал. 1 във вр. чл. 2, ал. 2 от ЗОП. Съгласно предметът на поръчката, част от дейностите, представляват интерес за различна група икономически оператори и са обект на различна професионална компетентност, тъй като от една страна се изисква изпълнителят да има научни знания и практически умения за изпълнение на част от тях, а от друга – трябва да избере способи и методи за популяризиране – чрез информационни материали, образователни материали, както и да организира събития с медийно отразяване. С действията си възложителят е стеснил кръга на заинтересованите лица и е ограничил конкурентната среда. Целта на въвеждането на изискването за мотивиране на невъзможността за разделяне на предмета на поръчката на обособени позиции, е да се предотврати ограничаването на конкуренцията чрез обединяване в рамките на един предмет на поръчката на различни дейности, които са свързани помежду си, или систематичната им свързаност обективно изключва разделянето им на обособени позиции. В този смисъл, мотивите на възложителя не следва да са формални, а да са адекватни на предмета на поръчката, като обосновават решението по целесъобразност да не се разделя предмета на обособени позиции. Отговор на въпроса какъв е предметът на поръчката и какво се включва в обхвата на предвидените за изпълнение дейности, се съдържа в даденото от възложителя описание на поръчката в обявлението за провеждане на процедурата, както и в техническата спецификация. Поради това, преценката за не разделяне и излагането на мотиви в тази насока следва да бъдат съобразени с описанието на дейностите съдържащо се във въпросните документи с оглед законосъобразност на процедурата<sup>8</sup>.

**Важно:** Съгласно чл. 80 от ППЗОП, когато обществената поръчка съдържа обективно делими части, някои от които са включени в списъка по чл. 12, ал. 1, т. 1 от ЗОП, възложителят е длъжен да отдели тези части в една или в няколко поръчки, които запазва за участие на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания. В този случай всяка поръчка се възлага по реда, приложим към общата стойност на всички поръчки, с изключение на случаите по чл. 21, ал. 6 от ЗОП. Възложителят е задължен при обществени поръчки, в които са включени стоки или услуги от списъка по чл. 12, ал. 1 от ЗОП да запази същите за участие на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания, като в рамките на оперативната си самостоятелност, с цел удовлетворяване на конкретните си потребности, е свободен в преценката си дали да отдели тези стоки в една или няколко поръчки, съответно в една или няколко обособени позиции.

<sup>8</sup> Горезиложената нередност намира отражение в Решение № 12091 от 11.11.2024 г. на ВАС по адм. д. № 7077/2024 г., VII отд.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

### 3. Незаконосъобразно определяне на сроковете за получаване на оферти

Правилата за продължителността на сроковете за получаване на офертите (сроковете за получаване на заявления за участие при съответните видове процедури) изискват изпълнението на редица задължения - задължения за определяне на удължени срокове при откриване на процедурата, задължения за удължаване на сроковете след откриване на процедурата, задължителни предпоставки при намаляване на сроковете, задължения за публичност на сроковете за получаване на офертите, включително на удължените срокове.

Установените нарушения попадат в две категории:

- възложителят не е изпълнил правилата за определяне на достатъчни и законосъобразни срокове за получаване на офертите при откриване на процедурата, т.е. незаконосъобразно е съкратил нормативно установения срок или

- не е спазил задължението за удължаване на обявените срокове при съществени изменения в условията по обявената обществена поръчка.

➤ По отношение на първата категория нарушения представяме следния пример: При проверка на открита процедура по ЗОП за услуга възложителят е определил срок за получаване на оферти, който е по-кратък от нормативно определения срок. Възложителят се е позовал на чл. 74, ал. 4 от ЗОП, а именно на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчката. При анализ на информацията и фактите констатирахме, че възложителят посочва следните мотиви в обявлението по отношение на използването на ускорена процедура: *„Съгласно изискванията на Насоките за кандидатстване, максималният срок за изпълнение на дейностите по проекта е не по-късно от 31 декември 2023 г. На етапа на кандидатстване бенефициентът следва да е обявил обществените поръчки за възлагане на дейностите, които се планира да се извършват от външен изпълнител, като отчита срока за допустимост на разходите 31.12.2023 г. Допустими по програмата са всички разплащания, извършени до 31.12.2023 г. След тази дата бенефициентите финализират своите проекти със собствено финансиране до 15.02.2026 г.“*. Предвид посочените мотиви следва да се обоснове изводът, че не е налице хипотезата за спешно възлагане на обществената поръчка.

От една страна, Насоките за кандидатстване по процедура са в сила от 01.08.2022 г., т. е. възложителят е бил наясно със срока за изпълнение на проекта. От друга страна, съгласно т. 18 от посочените по-горе насоки, на етапа на кандидатстване бенефициентът следва да е обявил обществените поръчки за възлагане на дейностите, които се планира да се извършват от външен изпълнител (вкл. по чл. 114 от ЗОП). Видно от гореизложеното още на етап кандидатстване възложителят е бил запознат със срока за изпълнение на проекта, както и с условията за кандидатстване, и в тази връзка няма как да се приеме, че е налице хипотеза за спешно възлагане. Следователно срокът за получаване на офертите е бил намален незаконосъобразно.

➤ Незаконосъобразен срок за получаване на оферти, в нарушение на чл. 74, ал. 4 от ЗОП във връзка с чл. 74, ал. 5 и чл. 2, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ЗОП. В този случай на нередност установен от Управляващия орган, възложителя е посочил в обявлението за провеждане на процедурата, срок от 15 (петнадесет) календарни дни, за подготовка и подаване на оферта, считано от датата на изпращане на обявлението за обществена поръчка за публикуване в ЦАИС ЕОП.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Също така, в обявлението е изложил мотиви за прилагане условията на чл. 74, ал. 4 от ЗОП за намаляване срока за получаване на офертите, като е посочил следното: *„Поръчката се финансира чрез Административен договор за безвъзмездна финансова помощ № ..... за изпълнение на проект: „.....“, финансиран по ОПОС 2014-2020 г., който изтича окончателно в края на м. Март 2023г. Това налага доставките по предмета на настоящата поръчка да приключат в същия срок и възложителя да е извършил съответните плащания към изпълнителите. Тези обстоятелства налагат спешно възлагане на процедурата, респективно да се приложат съкратени срокове съгласно чл.74. ал.4 от ЗОП. Съкращаването на сроковете за подаване на оферти няма да затрудни участниците при подготовка на офертите им, тъй като обществената поръчка се възлага въз основа на икономически най-изгодна оферта, при критерий за възлагане съгласно чл.70, ал.2, т.1 от ЗОП-най-ниска цена, което не предполага изготвянето на описателни технически предложения“.*

Управляващия орган обръща внимание, че гореизложеното основание за прилагане на чл. 74, ал. 4 от ЗОП, попада в обхвата на нарушение на чл. 74, ал. 4 от ЗОП във връзка с чл. 74, ал. 5 и чл. 2, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от ЗОП, изразяващо се в незаконосъобразен срок за получаване на оферти. Предпоставките за спешността предполагат и изискват незабавни действия от страна на възлагащия орган, от които безспорно да става ясно, че след възникване на конкретното обстоятелство, обуславящо спешност, възложителят предприема навременни действия. От друга страна, срокът за изпълнение на Административен договор за безвъзмездна финансова помощ, както и обстоятелството как ще се финансира и заплати конкретен договор по ЗОП и в какъв срок, не е основа предполагаща каквато и да е спешност.

➤ По отношение на втората категория нарушения представяме следния пример: С Обявление за изменение и допълнителна информация възложителят прави промени в условията на открита процедура на основание чл. 100, ал. 1 от ЗОП. Видно от посоченото в обявлението за изменение и допълнителна информация, възложителят е установил, че с първоначално публикуваната в ЦАИС ЕОП документация за участие не са обявени в цялост всички части на инвестиционния проект. В обявлението за изменение е публикуван следния текст: *„В ЦАИС ЕОП към инвестиционния проект са публикувани част „Реконструкция на съществуващ довеждащ водопровод до разпределителна шахта“ и част „Реконструкция на съществуващ довеждащ водопровод за подобект „.....“.* На следващо място, видно от информацията в публичната преписка на поръчката в ЦАИС ЕОП, срокът за получаване на оферти не е удължен. В конкретния случай, извършените промени в документацията за участие от възложителя са от съществен характер и същият е бил длъжен да удължи срока за подаване на оферти в съответствие с разпоредбата на чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП, а именно: да удължи срока за подаване на оферти с времето, необходимо на лицата да се запознаят и да отразят промените, като въпросният срок не може да е по-кратък от първоначално определения, посочен в обявлението за провеждане на процедурата. В настоящият случай е налице липса на удължаване на обявените срокове.

В случаите на изменения, които предопределят съдържанието на техническите и ценовите предложения и кръга на заинтересованите икономически оператори, същите се преценяват като



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

съществени. Затова способът за промяна, предвиден от закона, е обявление за изменение или допълнителна информация с удължаване на сроковете за провеждане на процедурата.

#### **4. Нарушения на публичността при обявяване на процедурата**

Нарушенията от тази категория са свързани със засягане на принципа на публичност и липса на публикуване в обявлението за обществена поръчка/ документацията на критериите за подбор и/или възлагане (и тяхната тежест) или на условията за изпълнение на поръчките или на технически спецификации на поръчката,

Към тази категория спадат нарушения относно липсваща информация за критериите за подбор или възлагане или за спецификата на поръчката, която ще се възлага, както и случаите на нарушения при промяна на условията на поръчка (например: на критерии за подбор или критерия за възлагане, или на изисквания за изпълнение - техническа спецификация), направена с разяснение.

Разясненията по условията на поръчката се правят, с цел да бъде изяснена волята на възложителя от решението, обявлението или документацията, когато има неяснота, неточност или др. такива при формулиране на условията на обществената поръчка. С разяснения не могат да се внасят съществени изменения в условията на поръчката. Когато същите се отнасят до критериите за подбор или други условия, изискващи промяна в офертите на участниците, промените следва да бъдат извършени по изискуемия от закона начин с обявление за изменение или допълнителна информация. Разпоредбата на член 33, ал. 5 от ЗОП забранява изменение на първоначално обявените условия на поръчката с разяснения.

➤ В хода на открита процедура за възлагане на обществена поръчка за услуга, е постъпило искане за разяснение, с което на първо място е поискана допълнителна информация за параметри свързани с изпълнение на поръчката, за които не са налични данни в документацията за участие и на следващо място, въпросното разяснение е изискувано в срока по чл. 33 от ЗОП, но след срока за извършване на промени в документацията за участие регламентиран в чл. 100 от ЗОП. На следващо място в предоставеното разяснение, възложителят описва допълнителна конкретна информация за всички липсващи в спецификацията параметри, като са уточнени брой на събития, брой на мероприятия, дадени са технологични параметри на предвиден за изработване продукт и др., които не са били налични в изначално публикуваната документация за участие. Видно от изложеното, възложителят е въвел нови технически параметри в утвърдената спецификация на поръчката, които изменения са съществени по смисъла на чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП, доколкото са от ключово значение за ценообразуването на предложените услуги и водят до промяна в предложенията на участниците. Така предоставеното разяснение изменя първоначално обявените условия в нарушение на чл. 33, ал. 5 от ЗОП, във вр. чл. 100, ал. 7, т. 1 и чл. 2, ал. 1, т. 4 от ЗОП. Когато условията на поръчката са изменени по начин, който не води до промяна на кръга на заинтересованите лица, а само до необходимост от промяна на офертата, за възложителя е налице задължение за удължаване на срока за подаване на оферти, но за целта следва да бъде спазена процедурата по чл. 100, ал. 7 от ЗОП. В тази връзка, всяко едно съществено изменение след изтичане на сроковете за промяна по чл. 100 от ЗОП, следва да води до прекратяване на процедурата за възлагане на обществена поръчка.





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

➤ В тази група нередности попада и случай на незаконосъобразно изменение на документацията за обществена поръчка с разясненията по нея. Съгласно чл. 33, ал. 5 от ЗОП с разясненията, които възложителят предоставя по постъпили искания за разяснения, не може да се въвеждат промени в условията на процедурата. Възложителят посочва, че релевантния период за доказване на опит от изпълнение на строителство и/или строителство и проектиране на сходни с предмета на поръчката обекти е именно посочения в документацията за участие – 3 години, предхождащи крайната дата за получаване на оферти. В допълнение обаче пояснява, че ще приеме и доказване на сходни дейности в посочената област, изпълнени за последните 5 години. С предоставеното разяснение от една страна се санира нарушението на чл. 63, ал. 1, т. 1, буква „а“ от ЗОП, предвид, че законосъобразния период, относим за доказване на опит от строителство и/или инженеринг е 5 години, но от друга страна се разширява обхвата на изискването, като се удължава първоначално посочения период на придобиване на този опит. По този начин обаче, се стеснява кръга от конкуренция, доколкото се ограничават от участие лица, които са се запознали с условията по поръчката в началото на нейното обявяване и са потенциално възпрепятствани да участват, ако са разполагали с опит в сферата търсена от възложителя, на придобит в предходните 5, а не 3 години. В тази връзка, с предоставеното разяснение е допуснато нарушение на разпоредбите на чл. 100, ал. 10 от ЗОП, а именно: въведени са условия, които променят кръга на заинтересованите лица.

➤ Освен това са налице случаи, при които с предоставени в условията на чл. 33 от ЗОП разяснения се препятства участието на потенциални участници в процедурата, тъй като с част от тях не се изпълнява целта и предназначението на института на разяснението – да внесе яснота и конкретика по отношение минималните изисквания на възложителя и начина на покриване на критериите за подбор. Искано е разяснение във връзка със заложеното условие за професионалната квалификация на ключов експерт еколог с посочена специалност, която би се приела за еквивалентна, като в отговор възложителят е посочил, че от компетентността на комисията е да прецени дали декларираната специалност е еквивалентна на образованието на експерта. УО е приел, че възложителят в този случай не е дал на заинтересованите лица конкретна дефиниция на използваното от него понятие „еквивалентно“ при формулиране на условието за изискуемо образование на ключов експерт „еколог“, т.е. дадените разяснения съставляват липса на отговор по отношение на еквивалентността на изискуемото образование за този ключов експерт.

## **II. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ОГРАНИЧИТЕЛНИ ИЗИСКВАНИЯ, КАСАЕЩИ ДОКАЗВАНЕ НА ГОДНОСТ, ПРАВОСПОСОБНОСТ, ИКОНОМИЧЕСКИ, ФИНАНСОВИ И ТЕХНИЧЕСКИ ВЪЗМОЖНОСТИ:**

**2.1. Незаконосъобразни изисквания за годност (правоспособност) за упражняване на професионална дейност:**

**2.1.1. Ограничителни изисквания спрямо участници – неперсонифицирани дружества:**

➤ **Изискване, според което всеки член на обединение - участник в процедурата следва да покрива изискванията за технически възможности, а именно: да има опит в изпълнение**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**на поне 1 (една) строителна дейност с предмет, идентичен или сходен с този на настоящата поръчка, през последните 5 (пет) години назад, считано от датата на подаване на офертата, или членове на обединението участник, които ще изпълняват строителни дейности предмет на поръчката да притежават въпросния опит.**

В чл. 59, ал. 6 от ЗОП, изрично е регламентирано, че съответствието с критериите за подбор се доказва от обединението като цяло, като направеното допълнение *„съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидени в договора за създаване на обединение”* се отнася единствено за тези условия и изисквания, които са свързани пряко с изпълнението на поръчката и без които съответното лице, съдружник в обединението, не може да осъществява предвидените в нея дейности. Такива условия са, въвеждането на система за управление на качеството, наличието на необходима регистрация/лицензия и т.н., но не и изискването за специфичен опит по предмета на поръчката.

Важно е да подчертаем, че чл. 59, ал. 6 от ЗОП е изменен (с ДВ, бр. 88 от 2023 г., като тази редакция е в сила от 21.12.2023 г.) и гласи: При участие на обединения, които не са юридически лица, съответствието с критериите за подбор, свързани с професионална компетентност и **опит за изпълнение на поръчката**, както и тези за регистрация, представяне на сертификат или друго условие, необходимо за изпълнение на поръчката, съгласно изискванията на нормативен или административен акт, **се доказва от съответните членове на обединението съобразно разпределението на участието им в изпълнението на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението.**

➤ Една от най-често срещаните нередности при изготвянето на документации за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки е залагането на следния критерий за подбор спрямо участници – обединения:

*„Участникът трябва да е регистриран в Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС) към Камарата на строителите в Република България, за изпълнение на строежи Четвърта група, Втора категория, съгласно Правилника за реда за вписване и водене на Централния професионален регистър на строителя, а ако е чуждестранно лице, същото да има право (съгласно националното му законодателство и при условията на взаимно признаване) да изпълни предмета на поръчката.*

*При участие на обединения, които не са юридически лица, съответствието с критерия за подбор се доказва от всяко от лицата, включени в обединението, които ще изпълняват строителни дейности, съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединение“.*

Така поставеното условие в критериите за подбор, по отношение на участници обединения, е заложено в нарушение на чл. 3, ал. 3 от Закона за камарата на строителите, във връзка с чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП. Съгласно чл. 3, ал. 3 от Закона за камарата на строителите (ЗКС), когато физически или юридически лица се обединяват за изпълнение на строежи или отделни видове строителни и монтажни работи, поне един от участниците в обединението трябва да е вписан в регистъра. **Липсата на позоваване на нормата на чл. 3, ал. 3 от ЗКС в изискването за участници обединения, създава ограничения в процедурата.**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Изискването всеки член на обединението, който ще извършва строителство, да е регистриран в ЦПРС за изискуемата четвърта група, втора категория строежи, необосновано ограничава участието на субекти, които не разполагат със съответната регистрация в ЦПРС по изискуемата от възложителя категория, но имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на СМР, съвместно с регистрирано по надлежния законов ред лице. След като законодателят е предвидил в нормативните актове възможността в обединението само един от участниците да е вписан в ЦПРС за изискуемата категория строеж, то неоснователно възложителя ограничава тази възможност, като поставя условие всеки от участниците в обединението да има въпросната регистрация за четвърта група, втора категория строежи.

**2.1.2. Друг съществен проблем, който установяваме при възлагане на обществени поръчки с предмет строителство е, че в предмета на поръчката се включват СМР на повече самостоятелни обекти, които са с различни категории строежи – т.е. за тях се изисква различна регистрация съгласно Закона за камарата на строителите.** По този начин необосновано се ограничава участието на лица, които имат регистрация в Регистъра на Камарата на строителите да изпълнят само част от обектите, включени в предмета на поръчката. Съгласно приложимото право, регистрацията за определена група строежи в дадена категория не дава право на икономическия оператор да извършва дейност и по отношение на обекти от останалите групи строежи в тази категория.

➤ Ето и пример от нашата практика: в предмета на поръчката са включени два вида обекти на техническата инфраструктура и съоръженията към тях в областта на водоснабдяването, а именно обект по изграждане и/или реконструкция на преносни проводи (мрежи) от водоснабдителната мрежа, попадащ в обхвата на първа категория строежи по чл. 137, ал. 1 от ЗУТ и на следващо място друг обект с разпределителни проводи, съоръжения и устройства към тях в областта на водоснабдяването, изграждане и/или реконструкция на разпределителни проводи, съоръжения и устройства към тях в областта на водоснабдяването, относим към втора категория строежи по чл. 137, ал. 1 от ЗУТ. Дейностите от предмета на поръчката се отнасят до различни видове строителни обекти, представляващи различни групи строежи. Същите не са и взаимно свързани, тъй като са разделени технически, икономически и функционално, съответно поотделно отговарят на изискването за „обособена позиция“.

### **2.1.3. Ограничителни изисквания спрямо чуждестранните участници:**

**В тази категория попадат изискванията, които ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори, като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен или като изискват чуждестранните лица да имат призната в Република България професионална квалификация/професионални способности на етап подаване на оферта.**

**Примери за това са: участниците да са вписани в Централния професионален регистър на строителя съгласно ЗКС; да притежават Удостоверение за извършване дейността по оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване строителен надзор или удостоверяване на правото за упражняване на**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**дейностите по чл. 166, ал. 1, т. 1 от ЗУТ или удостоверение от Камарата на архитектите или от Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране за вписване в регистрите по чл. 6 от ЗКАИИП на лицата с пълна проектантска правоспособност и други без допускане на възможност за представяне на еквивалент.**

Формулирани по този начин критериите за подбор към участниците, на практика ограничават от участие чуждестранните икономически оператори, които не разполагат с документ от посочените по-горе, който да е издаден от органите на територията на Република България, но биха могли да докажат правоспособността и годността си с представяне на еквивалентен документ, издаден от компетентния орган на държавата-членка на Европейския съюз или на друга държава - страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, съобразно националното им законодателство.

От друга страна следва да се има предвид, че критериите за подбор и съответствието с тях на етап участие в процедурата се доказва чрез деклариране на данните в ЕЕДОП и е недопустимо да се изисква представяне на копие от съответния документ на етап подаване на оферта. Едва в хипотезата на чл. 67, ал. 5 от ЗОП и чл. 112, ал. 1 от ЗОП е възможно да се изисква представяне само на документите по чл. 60, чл. 62 и чл. 64 от ЗОП, но при съблюдаване нормата на чл. 112, ал. 9 от ЗОП.

➤ **Друг пример за незаконосъобразни изисквания за годност (правоспособност) за упражняване на професионална дейност - В процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет: „Демонтаж, последващо третиране и предаване за рециклиране на отоплителни устройства на дърва и въглища“, възложителят е изискал от участниците да притежават:**

*„1. Регистрационен документ за дейности с отпадъци, издаден по реда на Глава 5, Раздел II от ЗУО във връзка с чл. 35, ал. 3 и ал. 5 от ЗУО, за събиране и транспортиране на отпадъци с код 20 01 40, или комплексно разрешително, издадено по реда на Глава седма, Раздел II от ЗООС.*

*2. Разрешение, издадено по реда на Глава пета, Раздел I от ЗУО или комплексно разрешително, издадено по реда на Глава седма, раздел II от ЗООС. Разрешението за дейности с отпадъци трябва да е за площадка/и за временно съхраняване и разделяне на отпадък с код 20 01 40 с разрешение за дейности по оползотворяване с код R12 и R13.*

*Възложителят ще приеме и еквивалентни документи за съответствието на участника с поставените минимални изисквания, доколкото същите са допустими от действащото законодателство, предвид спецификата на възлаганите дейности“.*

Така поставеното изискване не е съобразено с чл. 59, ал. 2 от ЗОП и чл. 2, ал. 2 от ЗОП. С оглед предмета на обществената поръчка, предаването на отпадъците е възможно единствено при хипотезите на чл. 39, ал. 3 т. 2 и 3 от ЗУО (Закон за управление на отпадъците). В този смисъл, възложителят е следвало да представи възможност да участват в настоящата обществена поръчка икономически оператори, които притежават регистрационен документ за събиране и транспортиране на отпадъци, и имат сключен договор с лица, притежаващи разрешение или комплексно разрешително по чл. 35, ал. 1 от ЗУО за дейности с ОЧЦМ. Възложителят е ограничил участието на икономически оператори, които разполагат с регистрационен документ за събиране



Съфинансирано от  
Европейския съюз



и транспортиране на отпадъци и имат сключен договор с лица, притежаващи разрешение или комплексно разрешително по чл. 35, ал. 1 от ЗУО за дейности с ОЧЦМ, но самите те не притежават комплексно разрешително по чл. 35, ал. 1 от ЗУО.

## **2.2. Определяне на ограничителни критерии за подбор към участниците, по отношение на доказване на икономическо и финансово състояние:**

➤ **При извършен последващ контрол от страна на УО се установява в редица случаи, заложено от възложителите изискване за специфичен оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката в размер, който не е съобразен със стойността, обема и срока за изпълнение на обществената поръчка.**

Съгласно чл. 61, ал. 1, т. 1 от ЗОП по отношение на икономическото и финансовото състояние на кандидатите или участниците възложителите могат да поставят едно или повече от следните изисквания: да са реализирали минимален общ оборот, включително минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, изчислен на база годишните обороти. Съгласно чл. 61, ал. 2 от ЗОП изискваният от възложителите минимален общ оборот по чл. 61, ал. 1, т. 1 от ЗОП, трябва да е съобразен със стойността, обема и срока за изпълнение на обществената поръчка и не може да надхвърля двукратния размер на нейната прогнозна стойност, освен ако това не е обосновано, с естеството на строителството, услугите или доставките.

➤ В разглеждани случаи, възложители незаконосъобразно са приложили чл. 61, ал. 2 от ЗОП по отношение на „специфичния оборот“, като не са извършили преценка на въведеното изискване за минимален специфичен оборот в съответствие със стойността, обема и срока на изпълнение на поръчката. Изискано е специфичен оборот, надвишаващ размера на прогнозната стойност на обществената поръчка (съобразен като размер с чл. 61, ал. 2 от ЗОП), който не е фактически и нормативно обоснован, като нарушава и забраната на чл. 2, ал. 2 от ЗОП. Въвеждането на изискване за специфичен оборот (напр. от доставка на определено оборудване), в размер по-висок от прогнозната стойност на поръчката, обуславя извод за необосновано въвеждане на ограничение спрямо кандидатите и участниците в обществената поръчка, като се дава необосновано предимство за участници, които главно отговарят на изискването за реализиран специфичен оборот, без да е съобразена стойността, обемът и срокът на поръчката, т.е. същият е незаконосъобразно завишен, като е придадено по-голямо относително значение на обективно не толкова значима специфична характеристика<sup>9</sup>.

➤ Не бива да бъде пренебрегнат и факта, че в редица случаи е налице изцяло припокриване на дадената от възложителите дефиниция за специфичен оборот в сферата на поръчката със заложените изисквания за придобит опит в критериите за технически и професионални способности, където от друга страна се изисква изпълнение на идентична/сходна дейност по доставка/услуга/строителство, предмет на съответната обществена поръчка. В тази връзка, залагането на изискване за специфичен оборот, припокриващ се с критерия за подбор за технически и професионални възможности, създава противоречие и незаконосъобразно ограничава от участие в нарушение на чл. 59, ал. 2 от ЗОП във връзка с чл. 2, ал. 1 от ЗОП.

<sup>9</sup> Например Решение № 1988 от 07.02.2020 г. по адм. д. № 2885/2019 г., VII отд. на ВАС.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

➤ Размерът на изисквания специфичен оборот следва да бъде обоснован от предмета на обществената поръчка, но в редица случаи не е налице твърдяната от възложителя изключителна сложност. Така например в процедура за възлагане на обществена поръчка с обект строителство, в Обявлението и Документацията за участие по отношение „Годността за упражняване на професионалната дейност“ и „Техническите и професионални възможности“ възложителят поставя условия, обосноваващи наличието на необходимия капацитет, възможности и опит за изпълнение на съответната група и категория строеж от страна на изпълнителя. Изпълнението на предмета е обезпечено и с изискване към потенциалните участници да са изпълнили поне един обект, сходен с предмета на поръчката. В тази връзка, заложеното изискване за специфичен оборот, не следва да надвишава нормативно определеният размер на минималния общ оборот, уреден в чл. 61, ал. 2 от ЗОП. В случая, предвиденият минимален специфичен оборот е в размер, доближаващ максималния установен по чл. 61, ал. 2 от ЗОП, като същият във всеки един случай следва да бъде съобразен с чл. 59, ал. 2 от ЗОП, а именно критерият да е съобразен с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката, което в редица случаи не е извършено, както е установено и от практиката на съдебните органи<sup>10</sup>.

➤ **Пример за ограничително изискване по отношение на застраховка "Професионална отговорност" - В процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет строителство или инженеринг е заложено изискване участниците да притежават към датата на подаване на офертата застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ или еквивалентна с определена застрахователна сума, съответстваща на категорията строеж за обекта, предмет на въпросната обществена поръчка.**

Така заложеното изискване е ограничително с оглед на факта, че към датата на подаване на офертата се изисква от участници, които притежават застраховка с лимит на отговорност по-малък от изискуемия от възложителя, да покрият въпросния лимит което задължава въпросните да сключат нова застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ или еквивалентна, без да е ясно (*с оглед реда на провеждане на процедурата*) дали някой от въпросните ще бъде избран за изпълнител на обществената поръчка.

Незаконосъобразността на посоченото условие се потвърждава и от чл. 6, ал. 2 от Наредба за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството, който гласи, следното: *„Ако след сключване на застраховката застрахованото лице започне да осъществява дейност, свързана с категория строежи, за които са предвидени по-високи минимални застрахователни суми, сумите по застраховката трябва да бъдат съответно увеличени в срок 30 дни след настъпването на промяната“.*

➤ Друг често срещан проблем е поставяне на изискване към чуждестранни участници да притежават към датата на подаване на офертата, застраховка „Професионална отговорност“ по чл. 171 от ЗУТ без предоставена възможност за притежаване на еквивалентна съобразно националното им законодателство.

<sup>10</sup> Видно от Решение № 7916 от 22.06.2020 г. по адм. д. № 2885/2020 г., VII отд. на ВАС.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

➤ По отношение на участници – неперсонифицирани дружества в процедура за строителство и/или инженеринг, се наблюдава нередност изразена чрез поставяне на условие, при което възложителя изисква съответствието с критерия за подбор за наличие на застраховка „Професионална отговорност в строителството“ по чл. 171 от ЗУТ или еквивалентна да се доказва за всеки член на обединението, който ще изпълнява съответната дейност съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението.

Изискванията на ЗОП по отношение на участници - обединения са конкретизирани в чл. 59, ал. 6 от ЗОП, където е посочено, че съответствието с критериите за подбор се доказва от обединението участник, а не от всяко от лицата, включени в него, с изключение на съответна регистрация, представяне на сертификат или друго условие, необходимо за изпълнение на поръчката, съгласно изискванията на нормативен или административен акт и съобразно разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението. Също така, специалната норма на чл. 3, ал. 3 от Закона за Камарата на строителите (ЗКС) гласи че, когато физически или юридически лица се обединяват за изпълнение на строежи или отделни видове строителни и монтажни работи, поне един от участниците в обединението трябва да е вписан в регистъра. Съгласно цитираната правна норма достатъчно е един от членовете в обединението да има необходимата регистрация.

От тълкуването на горепосочените изисквания в ЗОП и ЗКС, както и чл. 6, ал. 2 от Наредбата за условията и реда за задължително застраховане в проектирането и строителството, се извежда заключение, че изискването всеки участник в обединение, който ще изпълнява строителство, да притежава застраховка професионална отговорност за категорията строителство, съобразно строежа – предмет на обществената поръчка, към момента на подаване на офертата е незаконосъобразно. Изводът се базира на факта, че необосновано се ограничава участието на субекти, които имат право на основание чл. 3, ал. 3 от ЗКС да участват в изпълнението на строително монтажни дейности, съвместно с регистрирано по надлежния законов ред лице, но не са застраховани за изискуемата категория строежи, към момента на подаване на оферта.

Формулиран по този начин критерият има за резултат препятстване на възможността за подаване на оферти от определени участници-обединения и предприемане на последващи действия за увеличаване на застрахователната сума при настъпване на промяната, а именно определянето на обединението за изпълнител.

**2.3. Определяне на ограничителни условия в критериите за подбор по отношение на доказване технически и професионални способности:**

➤ Незаконосъобразни изисквания за притежавана образователно-квалификационна степен/ професионална квалификация от експерт - технически ръководител, при процедури за строителство. Често срещано изискване, използвано от възложителите при процедури за строителство, е залагане на условие към участниците да разполагат с технически ръководител, който да притежава квалификация „строителен инженер” и/или „строителен техник“. В този случай, възложителя ограничава кръга от потенциални участници с оглед на



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

факта, че не прилага законосъобразно чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ и по този начин нарушава основните принципи разписани в чл. 2, ал. 1 от ЗОП за равнопоставеност и осигуряване на свободно конкурентна среда, както и чл. 2, ал. 2 от ЗОП. В цитираната разпоредба от ЗУТ, ясно е посочено, че „Техническият ръководител е строителен инженер, архитект или строителен техник, който ръководи строителните работи и осигурява изпълнение на отговорностите по чл. 163, ал. 2, т. 1 – 5 от ЗУТ, а за строежите по чл. 14, ал. 2 от Закона за Камарата на строителите - и отговорностите по чл. 168, ал. 1 и по чл. 169б, ал. 1 от ЗУТ. Други технически правоспособни лица по ал. 2 могат да осъществяват специализирано техническо ръководство на отделни строителни и монтажни работи съобразно придобитата им специалност и образователно-квалификационна степен“. Законодателят еднозначно е посочил три допустими хипотези за придобита квалификация от лицата, които могат да заемат длъжността „технически ръководител“, а именно: строителен инженер, архитект или строителен техник<sup>11</sup>. Доста често възложителите пренебрегват условието за придобита квалификация „архитект“ и по този начин ограничават кръга от потенциални участници<sup>12</sup>.

➤ Друг често срещан случай, е когато възложителите поставят критерий за подбор към участниците да разполагат с екип ангажиран с изпълнението на поръчката в минимален състав, който включва и технически ръководител със следните изисквания: „да притежава висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“ или еквивалентна образователна степен, в случаите когато е придобита в чужбина, с професионална квалификация „строителен инженер“, „инженер“ или „архитект“ или средно образование с четиригодишен курс на обучение със специалност „строителен техник“ или еквивалентна специалност съгласно чл. 163а от ЗУТ“.

Така поставеното изискване „да притежава висше образование с минимална образователно-квалификационна степен „магистър“, безспорно е в нарушение на чл. 59, ал. 2 във връзка с чл. 2, ал. 2 от ЗОП, като същото не е съобразено с предвидените в законодателството изисквания за упражняване на тези функции.

Разпоредбата на чл. 163а, ал. 2 от ЗУТ определя, че технически правоспособни са лицата, получили дипломи от акредитирано висше училище с квалификация „строителен инженер“, „инженер“ или „архитект“, както и лицата със средно образование с четиригодишен курс на обучение и придобита професионална квалификация в областите „Архитектура и строителство“ и „Техника“. Съгласно чл. 163а, ал. 4 от ЗУТ, техническият ръководител на обектите от всички категории може да бъде „строителен инженер“ или „строителен техник“.

Изводът от цитираните правни норми, е че законодателят не е въвел изрично изискване за висше образование с конкретно придобита образователна степен "бакалавър" или "магистър" за заемане на длъжността "технически ръководител".

На следващо място, съгласно Националната класификация на професиите и длъжностите и Методологичните бележки към нея, бакалавърската образователно-квалификационна степен е определена като изискуема за упражняването на професиите "строителен инженер" и "инженер".

<sup>11</sup> В този смисъл е и решение № 296/09.01.2020г., по адм. дело № 3788/2019г., VII – отд. на ВАС.

<sup>12</sup> Идентичен извод е аргументиран и в решение № 6386/25.04.2019г., по адм. дело № 596/2019г., VII – отд. на ВАС.





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Следователно изискваната от възложителя степен "магистър" е по-висока от минимално изискуемата образователно-квалификационна степен за упражняване на посочените професии, без това да кореспондира с конкретни причини, произтичащи от предмета, обема, стойността или сложността на поръчката или да е обусловено от нормативно изискване.

В тази връзка, поставеното изискване към техническия ръководител да притежава образователно-квалификационна степен "магистър", не е съобразено с установените в закона изисквания за упражняване на тези функции, поради което изискването за по-висока образователно-квалификационна степен, макар и свързано с предмета на обществената поръчка, е непропорционално и несъответстващо. Затова условието е прекомерно и има възпиращ ефект за потенциалните участници.

➤ При избора на изпълнител за възлагане на обществени поръчки с предмет насочен към предоставяне на услуги по проектиране е посочено, че участникът да има опит в изпълнение на поне 1 (една) дейност/услуга с предмет, идентичен или сходен с този на настоящата поръчка, през последните 3 (*три*) години назад, считано от датата на подаване на офертата.

Под „сходен предмет“ се разбира дейност/услуга, по изготвяне на технически/работен проект, за който има издадено разрешение за строеж.

Важен момент, в настоящия случай, е издаването на разрешение за строеж за конкретния инвестиционен проект. Въпросното разрешение не попада в обхвата на задължения на икономическите оператори в областта на проектантските услуги, с оглед на факта, че процеса по издаване на разрешение се инициира от възложителя, след приемане на изготвения проект от съответното лице/лица и оценяването му за съответствие с нормативните изисквания, съгласно чл. 142, ал. 1, чл. 144 и чл. 145 от ЗУТ.

➤ **В поръчка за инженеринг, участниците следва да са реализирали опит в областта на проектирането през предходните три години, считано от датата за получаване на офертата. Не се допуска възможност този опит да е придобит в резултат на инженеринг, реализиран през предходните 5 години, считано от датата за получаване на офертата.**

Съгласно чл. 63, ал. 1, т. 1, б. „а“ от ЗОП относимият период на опита в строителство е 5 години от датата за получаване на офертата, като по смисъла на чл. 3, ал. 1, т. 1 от ЗОП обект на обществена поръчка са изпълнение или проектиране и изпълнение на строителство/строеж. Следователно, ако дейностите по проектиране са изпълнени в рамките на инженеринг, същите представляват строителство по смисъла на приложимото законодателство. Предвид изложеното относимият период на опита за проектиране по договор за инженеринг е 5 години.

➤ **В поръчка за реконструкция на ПСОВ с обект „строителство“ по чл. 3, ал. 1, буква „а“ от ЗОП, участниците следва да са реализирали строителни дейности сходни с предмета на поръчката, изразяващи се в опит в строителство и/или реконструкция и/или оборудване на ПСОВ.**

Предметът на обществената поръчка, ясно е посочен с обект строителство. Строителството се отнася за новоизградена ПСОВ, но реконструкция и модернизация на ПСОВ са синонимни форми на една и съща дейност и не могат да се приемат като алтернативни. При модернизация определено се извършва реконструкция, а всяка реконструкция определено може да се



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

класифицира и като модернизация. Представената от възложителя друга възможност за доказване на изискуемия опит чрез „оборудване на ПСОВ“ е неясна и е възможно двусмислено да бъде тълкувана от участниците. Посочените строителство, реконструкция и модернизация се определят като действия по СМР (строително монтажни работи), а оборудването е част от тези дейности и се припокрива със СМР.

В конкретния случай, доставката на самото оборудването за ПСОВ, не е основна дейност на поръчката, което води само по себе си до заключението, че така заложеното тълкуване на понятието за „строителни“ дейности сходни с предмета на поръчката, под което може да се разбират и вариант на изпълнена дейност по оборудване на ПСОВ, не може да се приеме за алтернативно. От тази гледна точка, независимо, че доставката на оборудване е част от предмета на поръчката, не би могло да се категоризира като необходима предпоставка за установяване на възможността на потенциалните участници да изпълнят поръчката.

➤ Съгласно техническата спецификация на обществена поръчка с предмет: „Предоставяне на услуги за изготвяне на пакет документи за подготовка на инвестиционен проект на Зоологическа градина“, участниците трябва да разполагат с ключов експерт, информация за когото декларират в предложението за изпълнение на поръчката. В техническата спецификация, възложителят е поставил изискване за наличие на – Експерт Ландшафтен архитект. Квалификация: висше, образователно-квалификационна степен магистър, област на висше образование „Технически науки“, професионално направление „Ландшафтна архитектура“ съгласно „Класификатор на областите на висше образование и професионалните направления“, приет с ПМС № 125/2002 г., или еквивалентно. Специфичен професионален опит: изпълнена една дейност/услуга в качеството на ландшафтен архитект за изготвяне на инвестиционни проекти по части „Паркоустройство и благоустройство“. УО счита, че въведеното изискване за наличие на експерт „Ландшафтен архитект“ с образователно-квалификационна степен магистър е ограничително и нарушава чл. 2, ал. 2 от ЗОП. В случая предметът на процесната обществена поръчка не разкрива специфики, които да обосновават поставянето на такова изискване в техническата спецификация. Безспорно е, че дейностите от предмета на поръчката касаят зоологическа градина, но доколкото те включват дейности, предхождащи същинската проектантска дейност (предварителни проучвания и изготвяне на пакет от документи и техническо задание) и законодателят е определил изрично кои са технически правоспособните лица, то изискването експертът да притежава висше образование степен магистър с квалификация „ландшафтен архитект“ е непропорционално с предмета и сложността на поръчката и в следствие на това указва ограничителен ефект.

➤ **Изискване, съгласно което експертите от екипа за изпълнение следва да притежават висше образование с образователно-квалификационна степен „магистър“ или еквивалент.** По отношение на Екипа за изпълнение на обществената поръчка е поставено изискване да бъде предложен ключов експерт при следните изисквания: **1. Ключов експерт:**  
**Образование:** Висше образование, степен „Магистър“ в Област "Природни науки", Професионално направление "Биологични науки" или "Науки за земята", съгласно Класификатор на областите на висше образование и професионални направления, приет с Постановление №



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

125 на МС от 24.06.2002 г., а когато е придобито извън страната – в област/професионално направление, еквивалентна/о на посочените.“. Въведеното изискване за придобита степен „магистър“ необосновано ограничава достъпа до участие, след като преценката за изпълнение на предмета на поръчката се поставя в зависимост от образователно-квалификационната степен „магистър“, която следва да притежава ключовият експерт, защото в конкретния случай, изискването се явява минимално и обуславя допустимостта на участника до следващ етап на оценка съгласно предложената методика. Следователно, ако даден участник не предложи експерт с образователно квалификационна степен „Магистър“ в посочената област „Природни науки“, Професионално направление „Биологични науки“ или „Науки за земята“, същият ще бъде отстранен от участие. Изискуемото образование следва да бъде съобразено с приложимите като минимум образователно-квалификационни степени, които реферират към съответните експертни специалности, като следва да се съобрази фактът, че програмите за обучение в област „Природни науки“, Професионално направление „Биологични науки“ или „Науки за земята“ предлагат професионалната реализация и придобиване на съответните компетенции, необходими за изпълнение на предмета на настоящата поръчка, и от експерти с придобита степен „бакалавър“.

➤ **Съгласно изискванията на възложителя посочени в обявлението и документацията за участие, участниците следва да разполагат с минимум 1 бр. специалист – Координатор по безопасност и здраве (КБЗ), който да е правоспособно лице с квалификация, професионален опит и техническа компетентност в областта на проектирането, строителството и безопасното и здравословно изпълнение на СМР, съгласно Наредба 2 от 22.03.2004 година за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строителни и монтажни работи, притежаващ валиден документ, удостоверяващ придобитата квалификация.**

Така поставеното изискване е неотнормирано и несъобразено към предмета на поръчката. Тук е мястото да се отбележи разграничението между длъжностно лице по чл. 24, ал. 1 от ЗЗБУТ, за което е характерно че задължително присъства във всяко предприятие, включително предприятия, осъществяващи строителна дейност, като изпълняваните функции от това длъжностно лице касаят осигуряването на здравословни и безопасни условия на труд в цялост в предприятието и при изпълнение на съответните СМР. От друга страна, при строителство на обекти от първа до четвърта категория, възложителят следва да определи координатор по безопасност и здраве, който за целта се осигурява от консултанта по чл. 166 от ЗУТ, съгласно чл. 5, ал. 3, т. 2 от Наредба 2 от 22.03.2004 г. за минималните изисквания за здравословни и безопасни условия на труд при извършване на строително монтажни работи, а не от строителя-изпълнител по поръчката. В тази връзка, ангажирането на координатор по безопасност и здраве не попада в обхвата на задължения от строителя и въпросното лице е изцяло в прерогатива на консултанта по чл. 166 от ЗУТ.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Горепосоченото изискване се явява незаконосъобразно, тъй като задължението за определяне на координатор по безопасност и здраве според закона е за възложителя, по предложение на консултанта по чл. 166 от ЗУТ<sup>13</sup>.

➤ По отношение на Ключов експерт „Финанси“ е заложено следното: **„Брой изпълнени дейности/услуги, в качеството на експерт по финанси, за остойностяване на мерки/действия при изготвянето на стратегически/програшни документи в областта на околната среда и/или при подготовка и/или управление и/или изпълнение на проект в областта на околната среда“.**

Видно от предмета на обществената поръчка и от основните дейности, които включва, същите не изискват никакви специални знания, умения или квалификации, които единствено експерти финансисти с опит в околната среда притежават. Наличието на професионална компетентност не е от значение толкова отрасълът, колкото опитът на съответния експерт в областта на финансите. Определеният от възложителя критерий за подбор не е свързан с предмета на обществената поръчка и по този начин се ограничават потенциално заинтересованите участници, които разполагат с финансисти, но без опит в областта на околната среда. Следователно не може да се обоснове изискването за специфичният опит, който се изисква в настоящия случай, тъй като същото не може да се определи като индикатор за професионалната компетентност на съответните експерти и по същество не е относим белег за преценка, дали експертът притежава способности да изпълни възложените му дейности. Доколкото специфичната област не е необходима за изпълнение на дейностите на настоящата поръчка, поставеният показател за оценка не е свързан с предмета на обществената поръчка и оказва ограничителен/възпиращ ефект от участие върху потенциално заинтересовани лица, които притежават необходимия опит за изпълнение на поръчката.

➤ В техническата спецификация за обществената поръчка е заложено изискване към участниците да предложат Екип за изпълнение на поръчката, в който се включват проектантите по следните части: част „Архитектура“; част „Технология“; част „Конструктивна“; част „ТК по част конструкция“; част „Електро“; част „ВиК“; част „ОВиК“, част Енергийна ефективност; част „План за безопасност и здраве“; част ПУСО; част Геодезия; част Геология; част Благоустройство и озеленяване; част Пожарна безопасност; част Проектно-сметна документация с количествени сметки. За посочените проектантите е поставено изискване да притежават пълна проектантска правоспособност по Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране или еквивалент съгласно законодателството на държава-членка на Европейския съюз, или на друга държава - страна по споразумението за Европейското икономическо пространство. Заложено е изискване по отношение на проектантите за притежаване на пълна проектантска правоспособност е ограничително и непропорционално на предмета на поръчката с оглед на обстоятелството, че стратегическите документи (План за развитие на зоологическата градина; План за колекция, който да включва и план за размножаване; План за консервационни дейности; План график за изпълнение на дейностите за развитие на зоологическата градина при

<sup>13</sup> В тази насока е и практиката на ВАС по адм. д. 9899/2022 г.; 9782/2023 г.; 9013/2023 г., както и 7028/2024 г.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

наличие на финансиране) и Техническото задание за изготвяне на инвестиционен проект могат да се изготвят и от лица без проектантска правоспособност или с ограничена такава.

Техническото задание представлява текстови документ и функцията му е да се очертае идеята на бъдещия инвестиционен проект, обвързано със спецификата на обекта, за който на по-късен етап да се извърши същинското проектиране. Същото не съдържа графични части, не е свързано с изчисления или конкретни специфични познания, още повече - само проектантски.

Разработване на Техническо задание за изготвяне на инвестиционен проект не изисква изготвянето на техническото задание от проектант и то от такъв с пълна проектантска правоспособност. Нещо повече - навсякъде в Закона за устройство на територията е посочено, че техническото задание се осигурява от възложителя, без да е налице задължение да възлага изготвянето му на трети лица, каквито задължения има възложителят по отношение изготвянето на инвестиционен проект, за изпълнение на строителство, за осъществяване на авторски надзор и/или на независим строителен надзор.

➤ **При възлагане на поръчка за строителство възложителят е заложил изискване за осигуряване на Технически ръководител, в съответствие с изискванията на чл. 163а от ЗУТ, като е уточнено, че техническата правоспособност на чуждестранно лице, предложено за технически ръководител, може да бъде призната при условията на взаимност, установени за всеки конкретен случай, когато лицето притежава диплома, легализирана по съответния ред, и когато отговаря на изискванията на приложимия закон.**

Изискването за наличие на призната професионална квалификация, поставено на етап подготовка и подаване на предложения за изпълнение на договора, е ограничително и води до необосновани административни трудности за участниците, включили в екипа си за изпълнение чуждестранни лица. Основателно е подобно изискване да бъде предвидено единствено спрямо участника, избран за изпълнител.

➤ **При поръчка за услуги по предоставяне на техническа помощ при изпълнение на проект, възложителят е поставил изискване за осигуряване на екип от експерти – ръководител екип и финансист и др., които следва да притежават опит в секторите „Води“ или „ВиК“.**

Изискването за опит не е относимо към функциите, които ще изпълняват съответните експерти, като необосновано се ограничава участието на лица, които притежават нужната квалификация и опит, но последните не са свързани с изпълнението на проекти в секторите „Води“ или „ВиК“.

➤ **В поръчка за строителен надзор, всички или част от предложените експерти (ключови и неключови) трябва да са част от заверения списък към лиценза за упражняване на строителен надзор на консултанта. Експертите от екипа на участника да са вписани в основния или разширения списък по Наредбата за условията и реда за издаване на лицензи на консултанти за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор.**

С поставеното условие, експертите да са част от списъка на правоспособните физически лица, е ограничено правото на икономическите оператори да докажат годността и капацитета си



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

за изпълнение на поръчката чрез позоваване ресурсите на трети физически или юридически лица по чл. 65, ал. 1 от ЗОП, като се използват лица, които притежават изискуемите квалификации и опит и не са част от лиценза за упражняване на строителен надзор.

В посочения пример, участникът може да кандидатства за обществената поръчка само чрез специалистите, с които е получил съответния лиценз, което е ограничително. Това е така, защото икономическият оператор, тъй като не знае дали ще бъде определен за изпълнител на обществената поръчка, няма интерес да влага допълнителен ресурс (материален и/или времеви), за да отговори на изискването на възложителя.

➤ **Често допускана нередност от възложителите в процедури за обществени поръчки с предмет упражняване на строителен надзор е поставяне на изискване към участниците да разполагат с лица - ръководен състав, притежаващи общ професионален опит съответстващ на придобитата професионална квалификация, възлизащ на повече от 5 г., напр. 6, 7 и т. н.**

Така поставеното изискване за години общ професионален опит съответстващ на придобитата квалификация, е незаконосъобразно и необосновано ограничава участието на заинтересовани лица/потенциални участници в обществената поръчка. Същото не е съобразено с чл. 59, ал. 2 от ЗОП във връзка с чл. 2, ал. 1 и ал. 2 от ЗОП. Нарушението е породено от факта, че съгласно чл. 167 от ЗУТ и Наредба № РД-02-20-25/03.12.2012 г., за условията и реда за издаване на удостоверение за вписване в регистъра на консултантите за оценяване на съответствието на инвестиционните проекти и/или упражняване на строителен надзор или еквивалентни за чуждестранни лица, в списъка (изискуем към датата на сключване на договора за обществена поръчка) към удостоверението за упражняване на дейностите по чл. 166, ал. 1, т. 1 от ЗУТ, технически правоспособните лица трябва да имат най-малко 5 години стаж по специалността. В тази връзка условието за експертния състав с повече от 5 г. общ професионален опит по придобитата професионална квалификация, не съответства на наредбата и се явява утежняващо за участниците, тъй като изисква включването на лица с по-голям стаж по специалността спрямо нормативно определения, който от друга страна съгласно приложимото законодателство е гарант за изпълнение функциите на консултант по чл. 166 от ЗУТ. Така въведеното изискване ограничава възможността за ангажиране на експерти, притежаващи по-малък брой години общ професионален опит по придобитата професионална квалификация<sup>14</sup>, но същевременно отговарящи на условията по чл. 167 от ЗУТ и Наредба № РД-02-20-25/03.12.2012 г.

➤ **В поръчка за услуги/строителство, е заложено изискване кандидатите да разполагат с екип от дългосрочни ключови експерти, сред които: ръководител надзорен екип (резидент инженер); заместник резидент инженер; инженер ВиК мрежи; инженер по качество и съответствие на материалите; инженер „Геодезия“; инженер „Конструкции“; инженер „Пътно строителство“. За всеки от посочените експерти възложителят е поставил изискване за специфичен опит, както и придобито образование и професионална квалификация. Последната е съобразно конкретната позиция, като е предвидена**

<sup>14</sup> В този смисъл е и Решение №12280/01.12.2021 г. на ВАС по адм. д. № 7595/2021 г., VII отделение.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**алтернативно на изискуемата – тази, призната по реда на Закона за признаване на професионални квалификации (ЗППК).**

Начинът, по който е формулирано това условие, налага чуждестранните лица още с подаване на ЕЕДОП да преминат съответната процедура по признаване на професионалната квалификация съгласно ЗППК и същата е следвало да бъде окончателно приключила към момента на подаване на офертата въпреки, че към този момент участниците нямат гаранция, че ще бъдат избрани за изпълнители. Когато в обявлението и документацията не се предвижда „еквивалент“ на удостоверение като възможност за доказване на професионална квалификация, а единствено да притежава алтернативно на изискуемата с тази, която е призната по реда на ЗППК, ограничението се изразява в липсата на възможност за признаване на професионална квалификация, придобита при условия, еквивалентни на националния ред по ЗППК. Изискването е в противоречие с разпоредбата на чл. 60, ал. 1 ЗОП, а процедурирането на възложителя обезсмисля предвидената възможност за представяне на регистрация на изпълнител в държавата, в която е установен, когато наличието на регистрация е определено със закон като условие за осъществяване на предмета на обществената поръчка.

➤ **В поръчка за услуга, възложителят е посочил, че участниците трябва да разполагат с експерт „ръководител на екип“ с „квалификация и капацитет за маркиране на птици“, притежаващи разрешително от МОСВ за опръстенияване през последните три години.**

Разрешително за опръстенияване може да бъде изисквано само от избрания изпълнител, доколкото съгласно чл. 49 от Закона за биологичното разнообразие и Наредба № 8 от 2003 г. за реда и условията за издаване на разрешителни за изключенията от забраните, въведени със Закона за биологичното разнообразие, то се издава за конкретно посочени екземпляри и местообитания, поради което поставеното условие необосновано ограничава участието в процедурата и е неотнормисимо към момента на подаване на офертата за участие.

➤ **Определяне на условия или изисквания, които са свързани с изпълнението само на обществени поръчки, или с изпълнението на конкретно посочени програми или проекти, или с конкретизирането на източници на финансиране, или на определен брой изпълнени договори с конкретно посочване на предмета им.**

➤ **При поръчка за строителство, възложителят е поставил минимално изискване участниците да имат успешно изпълнени и въведени в експлоатация в рамките на последните 5 г. (до датата на подаване на офертата) строителен/ни обект/и с предмет, сходен на предмета на поръчката, като за доказване на техническите възможности е изискано представяне на списък на строителството идентично или сходно с предмета на поръчката, придружен с разрешения за ползване и удостоверения за добро изпълнение, които съдържат стойността, датата, на която е приключило изпълнението, мястото, вида и обема, както и дали е изпълнено в съответствие с нормативните изисквания.**

Изискването сходният обект да е въведен в експлоатация необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като строителят предава обекта на възложителя, в едно със строителните книжа, при съставяне на констативен акт за установяване годността за приемане на строежа (Приложение № 15) в съответствие с Наредба № 3 от 31 юли 2003 г. за



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

съставяне на актове и протоколи по време на строителството, с което неговите ангажименти по договора за строителство приключват. Съгласно приложимото законодателство строителят не взема участие в процедурите по въвеждане в експлоатация и издаване на разрешение за ползване – той не е адресат на издадените документи и не разполага с тях.

➤ **Техническият ръководител на обекта да бъде строителен инженер с професионален опит минимум 3 г. или строителен техник с професионален опит минимум 5 г.**

Условието за опита на лицата е в зависимост от образованието на предложените експерти, като се изисква по-голям опит за експерт със средно техническо образование. Изискването поставя в неравностойно положение експертите със средно техническо образование, които съгласно чл. 163а, ал. 2 от ЗУТ са правоспособни да осъществяват дейности по техническо ръководство на строежите. Цитираната правна норма не въвежда изискване за по-голям професионален опит в зависимост от вида на придобитото образование.

➤ **При поръчки за строителство/доставки и/или услуги, възложителите са изискали участниците да осигурят експерти, които да притежават определен брой години трудов стаж.**

Изискването за трудов стаж е ограничително спрямо лицата, придобили професионален опит въз основа на гражданско или друго правоотношение. В допълнение, изискванията относно начина на придобиване на опита не се съдържат в приложимото към предмета на поръчката законодателство.

➤ **В процеса на осъществяване на последващ контрол върху процедурите за възлагане на обществени поръчки, бе установено в обществена поръчка разделена на обособени позиции, с обект „услуга“ и предмет упражняване на строителен надзор върху обект находящи се в рамките на една община, при която възложителят е поставил условие при offerиране по повече позиции участникът да предложи различен персонал и/или ръководен състав за всяка една от позициите поотделно.**

С въпросното изискване икономическите оператори са възпрепятствани да подават offerти по повече на брой обособени позиции, с оглед ангажиране на голям брой различни лица в екипите, с които следва да разполагат по всяка една от позициите. Дейностите по упражняване на строителен надзор, не обуславят постоянна ангажираност и присъствие на строителния обект, поради което реализирането на услугата в този и вид е изцяло допустимо за извършване от едни и същи лица – експерти.

➤ **Изискване, според което участникът следва да има/е осигурил ползването на оторизиран от производителя сервиз в определено населено място, с необходимия капацитет и кадрова обезпеченост за комплексно гаранционно и извънгаранционно поддържане на обекта на поръчката.**

➤ **Участникът да разполага със сервизна база на точно определено разстояние до мястото на изпълнение, осигуряваща техническа възможност за обслужване и ремонт на машините, оборудването и транспортните средства, които се използват за изпълнение на поръчката.**





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

➤ **Изискване, съгласно което участникът следва да разполага със сервизна база на територията на Република България при подаване на офертата. Местоположението на сервизната база към момента на подаване на офертата необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, тъй като при подаване на офертата липсва сигурност, че икономическият оператор ще бъде избран за изпълнител, за него не е налице интерес да осигури сервиза (собствен или нает) на територията на Република България към този момент.**

Изискването за наличие на оторизиран от производителя сервиз в определено населено място/територията на Р. България или на определено разстояние от определено място към датата на подаване на оферти, а не като условие за изпълнение на договора, е дискриминационно, тъй като поставя оферентите, които вече имат достъп до изискваната база, в по-благоприятно положение спрямо останалите оференти.

**2.3.6. Незаконосъобразни изисквания за доказване на поставени критерии за подбор, при условията на чл. 67, ал. 5 и чл. 112, ал. 1 от ЗОП:**

➤ **Изискване декларацията за техническото оборудване, с което разполага участникът, да бъде придружена с документи, доказващи собствеността на оборудването, механизацията и техниката или договори за лизинг, наем и др.**

Съгласно чл. 64, ал. 1, т. 9 от ЗОП, за доказване на техническите и професионалните способности на кандидатите или участниците се представя единствено декларация за инструментите, съоръженията и техническото оборудване, които ще бъдат използвани за изпълнение на поръчката, като въпросния документ се изисква единствено при условията на чл. 67, ал. 5 и чл. 112, ал. 1 от ЗОП.

➤ **Изискване за представяне на списък на персонала, който ще изпълнява поръчката, и/или на членовете на ръководния състав, без поставяне на условието за прилагане и на документи, които доказват професионална компетентност на лицата;**

Съгласно чл. 64, ал. 1, т. 6 от ЗОП, за доказване на поставените към участниците изисквания да разполагат с персонал, който ще изпълнява поръчката, и/или ръководен състав, заедно със списък на персонала, който ще изпълнява поръчката, и/или на членовете на ръководния състав, следва да се представят и документи, които доказват професионална компетентност на лицата. Наблюдава се, че въпросното изискване за представяне на документи, които доказват професионална компетентност на лицата, не се залага от възложителите, с което същите нарушават разпоредбите на чл. 64, ал. 1, т. 6 във връзка с чл. 2, ал. 1 от ЗОП. По този начин несъмнено се нарушават конкурентния подбор и равнопоставеността на участниците, както и принципите на публичност и прозрачност при избора на изпълнители.

➤ **Изискване за представяне списък на доставките или услугите, които са идентични или сходни с предмета на обществената поръчка, с посочване на стойностите, датите и получателите, заедно с удостоверения/референции, които доказват извършената доставка или услуга.**

Важен момент, който се забелязва при процедурите/обявите за събиране на оферти обявявани от възложителите, е изискването към списъка на доставките или услугите, които са



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

идентични или сходни с предмета на обществената поръчка, участниците/съответно избрания изпълнител да представят конкретни документи за доказване на извършената доставка или услуга, напр. удостоверения или референции. Безспорно, така заложеното изискване създава противоречие с разпоредбата на чл. 64, ал. 1, т. 2 от ЗОП, съгласно която възложителите трябва да изискат към списъка с доставки или услуги, представяне на документи, които доказват извършената доставка или услуга, но не и конкретно посочване на определен документ, с оглед на факта, че така поставеното изискване, ограничава кръга на потенциалните участници в нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП.

Също така, поставянето на условие за представяне единствено на списък на доставките или услугите, които са идентични или сходни с предмета на обществената поръчка, е в разрез с чл. 64, ал. 1, т. 2 от ЗОП, с оглед липсата на пълно прилагане на нормативната разпоредба, като се наблюдава единствено частичното и тълкуване.

**Важно:** Следва да отбележим, че възложителят разполага със свобода на преценка да определя критериите за подбор, отнасящи се до годността за упражняване на професионалната дейност, до икономическото и финансовото състояние, както и до техническите и професионалните способности на участниците. Определените от него изисквания могат да са и по-стриктни от минималните изисквания, съдържащи се в националната правна уредба, **но тези изисквания следва да са необходими, за да се гарантира, че участникът има техническите и професионалните способности да изпълни поръчката, да са свързани с предмета на поръчката и да са пропорционални на този предмет.** При поставянето на условията по поръчката възложителят следва да се въздържа от условия, с които се дава неоправдано предимство на определени икономически оператори или необосновано се ограничава участието на лицата в поръчката<sup>15</sup>.

### III. НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ УСЛОВИЯ ЗА ДОПУСТИМОСТ НА ТЕХНИЧЕСКО ПРЕДЛОЖЕНИЕ И КРИТЕРИИТЕ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ

➤ Комисията, определена от възложителя, отстранява участници на етап преглед за допустимост на технически предложения, респ. техните предлагани ценови параметри не са били отваряни и същите не са били оценявани, при критерии за възлагане „най-ниска цена” или „оптимално съотношение качество/цена”.

**Важно:** Следва да обърнем внимание, че често срещано нарушение се установява при залагането на условия за допустимост/минимални изисквания за съдържание на техническото предложение, които ограничават конкурентната среда и не са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. Независимо от мястото, в което се намират тези условия за допустимост (техническа спецификация, документация или техническо предложение) те са насочени към преценка на способностите на участниците да изпълнят предмета на съответната обществена поръчка. В тази връзка условията за допустимост, които са свързани с изискването

<sup>15</sup> В този смисъл т. 48-50, 53 от Решение на СЕС по дело C-195/21.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

участниците да разполагат с екип от ключови експерти, имат белезите на критерии за подбор, тъй като несъответствието на участниците с тези условия води до тяхното отстраняване, а покриването им е предпоставка за разглеждане на подадените технически и ценови предложения. С оглед гореизложеното, препоръчваме минималните изисквания към експертите, които са условия за допустимост до разглеждане на техническите предложения, да бъдат посочени като критерии за подбор при съобразяване със забраната на чл. 70, ал. 12 от ЗОП.

➤ **Определяне на изисквания при подготовка на офертите на участниците или в Техническата спецификация, чрез използване на понятия/термини, условия, които по своята същност са неясни, незаконосъобразни и възпрепятстват възможността на участниците да подготвят своите технически предложения при спазване изискванията на възложителя.**

Възложителят е посочил условия за допустимост на техническото предложение, съгласно които всеки един участник следва да представи към своята оферта:

А. „Етапи и последователност на извършване на дейностите по изпълнение на проектантската задача“

В описанието на въпросното приложение, трябва да се разгледа *„изготвянето на проекта с поетапно разделяне, с посочени ключови моменти по време и взаимовръзката между отделните дейности, в съответствие с предложеният срок за проектиране“*. В изискванията за съдържание, възложителят е посочил, че предложението на участниците, трябва да съдържа *„поетапно разделяне на обекта, с посочени ключови моменти при изпълнение, периоди за одобрение, последователност и взаимовръзка между отделните дейности“*.

На практика, заложените изисквания, не предоставят обективна информация на заинтересованите икономически оператори, за това как следва да изготвят своите предложения за изпълнение на поръчката, за да си осигурят необходимото съответствие с изискванията на възложителя и получат в последствие конкретен брой точки при оценка по методиката. Именно защото с Техническата спецификация се определят параметрите на обществената поръчка и основните изисквания за нейното изпълнение, е от съществено значение изискванията за съдържание на техническото предложение да не създават неяснота сред заинтересованите стопански субекти, а да предоставят обективна информация на заинтересованите икономически оператори, за това как следва да изготвят своите предложения за изпълнение на поръчката.

Въведените от възложителя условия *„с посочените ключови моменти по време“* и *„с посочени ключови моменти при изпълнение“*, в изискванията за съдържание на техническото предложение, се дава необосновано предимство или необосновано ограничава участието на стопански субекти в процедурата, тъй като заложените от възложителя условия не предоставят обективна информация на заинтересованите икономически оператори, за това как следва да изготвят своите предложения за изпълнение на поръчката, за да си осигурят необходимото съответствие с изискванията на възложителя.

Често срещана практика, при извършваните проверки от Управляващия орган е използването на условия за допустимост на техническите предложения, които по своята същност



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

съдържат изрази/термини/понятия, създаващи предпоставки за незаконосъобразност в преценката на комисията, което от своя страна безспорно нарушава основните принципи, установени в чл. 2 от ЗОП за равнопоставеност и недопускане на дискриминация; свободна конкуренция; пропорционалност; публичност и прозрачност<sup>16</sup>.

➤ **Припокриване на елементи по отделните изисквания за допустимост на техническо предложение, касаещи описанието на отделни задачи и дейности, както и организацията на работа на експертен екип. При това положение се създава неяснота сред потенциалните участници как следва да изготвят своите предложения, така че да отговарят на минимално изискуемото съдържание и да бъдат допуснати до участие и да получат максимален брой точки<sup>17</sup>.**

➤ **Определяне на незаконосъобразна методика за оценка и/или непропорционални или незаконосъобразни или неясни показатели за оценка при избор на икономически най-изгодна оферта при оптимално съотношение „качество /цена“ – чл. 70, ал. 2, т. 3 от ЗОП. Често срещано нарушение от подобен характер се наблюдава по отношение на указанията за оценка спрямо техническите показатели в методиката.**

➤ **Формулиране на незаконосъобразни показатели за оценка, в противоречие с чл. 70, ал. 5 и 7 от ЗОП.** При показател за оценка, напр.: „Програма за изпълнение” или „Организация за изпълнение на поръчката” е изискано всеки участник да посочи *техническите преимущества на своето предложение*, без в даденото определение на понятието да се съдържат точни указания. Съгласно дефиницията, дадена от възложителя *под технически преимущества* следва да се разбира *оферта, в чиито обхват и съдържание са предвидени технически и технологични параметри, които превъзхождат тези посочени в техническата спецификация, както и оферта, в чиито обхват и съдържание са предложени елементи, свързани с възможностите да се постигне по-високо качество (в технически и икономически аспект) на резултата и на предлаганите за влагане материали, предложения за иновативни методи на изпълнение и техники за работа.* От така заложената дефиниция не става ясно кои технически и кои технологични параметри трябва да надграждат техническата спецификация и ако една оферта предлага технически, а друга технологични параметри, на кой ще бъде дадено преимущество и как ще бъдат оценени. Същото важи и по отношение на качеството - как ще се оценява по-високото качество и кое е ще е преимущество, в технически или икономически аспект. Това дава възможност за субективен подход от страна на комисията, без възможност за предвидимост при оценяването<sup>18</sup>.

➤ В методиката за оценка са използвани термини и изрази като: „навременно“, „качествено изпълнение“, „съставяне на необходимите документи“, „всеобхватно“, „подробно/конкретно“, „адекватно/относимо“, „съществени/несъществени непълноти/пропуски“, „предложени допълнителни ресурси, гарантиращи постигане на заложените резултат“, „демонстрирана е логична последователност...“, „представени са

<sup>16</sup> В този смисъл е Решение № 5559/13.05.2020 г., по адм. дело № 648/2020 г., VII отд. на ВАС.

<sup>17</sup> Например Решение № 10706/21.10.2021 г., по адм. дело № 7705/2021 г., VII отд. на ВАС.

<sup>18</sup> В този смисъл е и Решение № 296 от 09.01.2020 г. по адм. д. № 3788/2019 г. VII отд. на ВАС.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

*съответните инструменти и методи за постигане на заложените цели...”, „аргументиран е начинът, по който предложената организация на работа гарантира качествено изпълнение...”.* Тези изрази без съмнение допускат незаконосъобразност в преценката на комисията, което е в конфликт с принципите, установени в чл. 2 от ЗОП - равнопоставеност и недопускане на дискриминация; свободна конкуренция; пропорционалност; публичност и прозрачност. Употребените в методиката неясни понятия и изрази, допускащи незаконосъобразна оценка на офертите, обосновават извода за създадена от възложителя възможност за интерпретации от страна на потенциалните участници в обществената поръчка и членовете на оценителната комисия, което води до субективно оценяване, непреодолимо с експертността на състава на комисията<sup>19</sup>.

➤ В друг случай, методика за оценка, съдържа технически показател „Организация на персонала, на който е възложено изпълнението на поръчката“, с четиристепенна скала за присъждане на точки като за присъждане на минималния брой трябва да са налице следните обстоятелства: *„Участникът е предложил организация на ключовия екип, посочил е как се разпределят отговорностите и дейностите между тях, начини за осъществяване на комуникацията с възложителя, координация и съгласуване на дейностите, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложената услуга. Участникът е представил описание на дейностите по упражняване на строителен надзор и осъществяване на инвеститорски контрол.“*

Надграждащите четири обстоятелства, наличието на които обуславя по-високата оценка, са: *„1.) За всяка от дейностите е показано разпределението по експерти кой какво ще изпълнява за изпълнение на конкретната дейност; 2.) За всяка дейност са дефинирани необходимите ресурси за нейното изпълнение (информация, документи, срещи с Възложителя, срещи със заинтересовани страни и др.) и задълженията на отговорния/те за изпълнението ѝ експерт/и; 3.) Предложени са мерки за вътрешен контрол и организация на екипа от експерти, с които да се гарантира качествено изпълнение на поръчката; 4.) Посочени са и други организационни мерки, извън посочените в изискванията на Възложителя, които са описани като вид, обхват и съдържание и е обосновано, че тяхното включване ще доведе до повишаване качеството на изпълнение на поръчката.“*

Несъмнено, надграждащите обстоятелствата по т. 1 и т. 2 преповтарят обстоятелствата за получаване на минималния брой точки от процесния подпоказател. Така например, първото минимално изискване е относно разпределението на отговорностите и дейностите между персонала, докато първото надграждащо обстоятелство е разпределението по експерти кой какво ще изпълнява за изпълнение на конкретната дейност. В тази връзка, за задоволяване на минималните изисквания участникът би следвало да е представил организация на ключовия екип на ниво дейности в обхвата на поръчката и техническата спецификация. Организацията трябва да включва отговорностите, т.е. задълженията като функции, и дейностите, т.е. действията в съответната област, работата, която трябва да извършат членовете на персонала. Това значи, че

<sup>19</sup> Горепосоченото се потвърждава от Решение № 2006 от 16.02.2021 г. по адм. д. № 13518/2020 г., VII отд. на ВАС, Решение № 7292 от 11.06.2020 г. по адм. д. № 943/2020 г., VII отд. на ВАС и Решение № 2062 от 17.02.2021 г. по адм. д. № 10964/2020 г., VII отд. на ВАС.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

на ниво минимални изисквания участникът трябва да представи функциите и действията, работата на ключовия екип по дефинираните дейности.

На следващо място, разпределението по експерти от първото надграждащо обстоятелство фактически би трябвало да дефинира действията в съответната област, работата, която трябва да извърши всеки експерт. Но за да представи минималното изискване за организация на дейностите на ключовия екип ("дейностите между членовете му", което значи всички) участникът трябва да е идентифицирал тези дейности, тези работи - кой какво ще изпълнява. По този начин първото надграждащо обстоятелство не се явява следващо ниво на конкретизация, а повторение на вече дефинираните задачи с цел организация на ключовия екип по дейностите.

Видно от изложеното, налице е оценяване на начина и пълнотата на представяне на информацията в нарушение на чл. 33, ал. 1 от ППЗОП поради факта, че същата информация вече е била оценена в рамките на минималните изисквания.

Също така, от четвъртото надграждащо условие, не става ясно какви други организационни мерки, извън посочените от възложителя, биха довели до повишаване качеството на изпълнение на поръчката и как тези мерки ще бъдат сравнени и оценени. В този смисъл, критериите са неясни и изцяло подчинени на незаконосъобразна оценка на оценителната комисия, тъй като преценката дали конкретни предвидени в предложението на участника организационни мерки гарантират постигане на по-високо качество, не се основават на предварително зададени обективни измерители. Липсата на яснота относно механизма на оценяване на предложенията по това надграждащо условие е в нарушение на изискването на чл. 70, ал. 7, т. 2 от ЗОП във връзка с чл. 70, ал. 5 от ЗОП и води до разубеждаващ ефект за потенциалните кандидати, съответно до ограничаване на конкуренцията.

**Изложените нарушения са наблюдават в редица процедури за възлагане на обществени поръчки при формиране на критерии за възлагане от възложителите, където основен проблем се откроява припокриване на минимални изисквания с надграждащи условия, водещи до по-висока оценка<sup>20</sup>.**

За да бъде една методика законосъобразна, тя трябва да е създадена по начин, обезпечаващ обективно, прозрачно и конкурентно класиране на офертите. Правният ефект на нарушаването на посочените принципи е свързан с ограничаване на възможността на по-широк кръг заинтересовани лица да формират предварителна преценка за потенциалната си възможност за успешно представяне в процедурата и да подготвят участието си в нея. Създаването на предпоставки за разубеждаващ ефект върху потенциалните участници в обществената поръчка, нарушава основните принципи на ЗОП, установени в чл. 2 от закона. Тълкуването на нормативната регламентация, обективизирана в чл. 70, ал. 7, вр. с чл. 70, ал. 5 от ЗОП, налага извод, че законодателят е въвел императивно изискване методиката за оценка на предложенията да съдържа точни указания за оценяване, което да гарантира запознаване на участниците с

<sup>20</sup> Горепосоченото, се потвърждава от постановени Решение № 5186/08.04.2019 г. по адм. д. № 9387/2018 г., VII отд. на ВАС, Решение № 3309 от 12.03.2021 г. по адм. д. № 13356/2020 г., VII отд. на ВАС, Решение № 8270/07.07.2021 г. по адм. д. № 3803/2021 г., VII отд. на ВАС, както и Решение № 10638/23.11.2022 г. на ВАС по адм. д. № 5928/2022 г., VII отд. по сходни случаи.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

параметрите на оценяване, в рамките на които да предложат оферта, целяща най-добро класиране. Показателите следва да са със стриктно формулирано съдържание и с оглед степента на съответствие, да са определени точни указания за тяхното оценяване.

➤ На следващо място, при формиране на методиката за оценка от възложителите е посочване на скала за оценка на офертите, в която се изисква от участниците да предложат „глобалното разпределение на времето и ресурсите и други организационни аспекти, които са необходими за качествено и срочно изпълнение на възложените СМР, както и идентифициране, изброяване и описание на техническите средства и процеси. За целите на методиката, възложителите често посочват, че глобалното разпределение на времето и ресурсите следва да се тълкува като: „Участникът трябва да предостави подробна информация за разпределението на времето и човешките ресурси за всяка дейност/задача/ и обосновката на избор на това разпределение“.

В тази връзка, цитираните обстоятелства несъмнено са в нарушение на разпоредбите на чл. 70, ал. 7 от ЗОП и чл. 33, ал. 1 от ППЗОП, тъй като не дават възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите на участниците, както и факта, че като елемент на оценяване се откроява пълнотата и начина на представяне на информацията в техническото предложение с приложенията към него. Безспорно е, че комисията оценява степента на съответствие на техническите предложения на участниците, спрямо изискванията на методиката за оценка, използвайки понятията „като глобалното разпределение на времето и ресурсите“, за което възложителят изрично е посочил, че се тълкува като „предоставяне на **подробна** информация за разпределението на времето и човешките ресурси“, което от своя страна, нарушава разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от ППЗОП, с оглед на факта, че е налице оценка на пълнота и начин на представяне на информацията в документи от техническото предложение. Липсата на дефиниция за понятието „подробно“, не дава възможност за обективно сравняване и оценка на техническите предложения, представени от участниците. На практика се стига до неограничена свобода на избор и липса на гаранция за реална конкуренция в нарушение на чл. 2, ал. 1 от ЗОП. Наличието на неясни и неточни указания, създава предпоставки за субективизъм от страна на комисията и води до невъзможност да се прецени доколко обективни биха били действията на помощния орган при определяне на съответният подбор и оценка.

➤ В проверявани процедури за възлагане на обществени поръчки, възложителят не е посочил примерни характеристики на надграждащите или допълнителните елементи/дейности, или ги е указал по начин, от който също не става ясно какво ниво на техническото предложение ще се приеме за надвишаващо изискванията на възложителя и при какви качествени измерители ще се оцени като осигуряващо по-добро качество – напр. които постигат по-ефективен краен резултат и повишаване качеството на изпълнение на проекта; които осигуряват по-добро качество и устойчивост на материалите; гарантират по-голяма безопасност, ефективност и дълготрайност; включват оптимизиране и максимизиране на експлоатационните качества на обекта на поръчката и др. В някои случаи подобни елементи на оценка, напр. „иновативни търговски техники и условия“ не са свързани с предмета на поръчката – строителство, тъй като не са относими към измерването на качеството на изпълняваното СМР. В други случаи



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

качеството „иновативност“ е неотнормимо към предмета на поръчката, тъй като дейностите, които следва да бъдат изпълнени са нормативно определени – дейности за строителен надзор и др.

➤ В друг случай, съгласно указанията за присъждане на точки се допускат до оценка предложения, които не отговарят на изискванията на възложителя и на действащата нормативна уредба в противоречие с чл. 107, т. 2 от ЗОП – напр. „от организацията на работа не личи, че участникът е запознат с приложимата нормативна уредба, съществуващите технически изисквания и стандарти, както и че разбира поставените за изпълнение задачи“. В допълнение, непознаването на нормативната уредба и техническите изисквания/стандарти поставя под съмнение оферирането на изпълнение по конкретната обществена поръчка, с нейните специфични особености, както и способността да се изпълни предмета на поръчката.

➤ При обществена поръчка с обект проектиране и изпълнение на строителство, показателите за оценка не включват характеристики, относими към всяка от двете дейности, което безспорно попада в кръга на нарушения по чл. 70, ал. 9 от ЗОП;

➤ Също така, често се наблюдава при процедури с обект строителство и/или проектиране и строителство, използване от възложителите на технически показател за оценка изразен, чрез „Концепция за изпълнение“, при който се оценяват две обстоятелства:

**Обстоятелство № 1** представлява предложени мерки за осигуряване на доставка на необходимите строителни продукти, предназначени за влагане в съответния строеж и за извършване на входящ контрол за качество и съответствие на доставяните продукти с предвижданията на инвестиционния проект и нормативните изисквания.

**Обстоятелство № 2** представлява предложени мерки за осигуряване на качеството по време на изпълнение на проектирането, строителството и авторски надзор.

В този вид използвана методиката за оценка се наблюдава липса на елементи, по които ще се оценява надграждащият ефект на предложените мерки и разграничението им с минимално изискуемото съдържание, както и указания за начина, по който ще се оценява максимално възможната степен на качествено изпълнение на поръчката. В указанията към използваната методика често допускана грешка е липсата на конкретизиране спрямо колко и кои елементи, отнасящи се до материалите или до организацията и/или технологията за изпълнение за по-качествено изпълнение, или до конкретни строителни дейности, ще се преценяват по-добрите характеристики на съответното предложение на мерките за осигуряване на качеството. Участниците могат да предлагат различни по характер допълнителни мерки, които водят и до различно качество на изпълнението, поради което не е осигурена единна база за сравнение. Не е определен резултатът, който следва да постигнат участниците при подготовката на техническите им предложения, за да е налице ефект от изпълнението на конкретната мярка за подобряване на контрола по доставката и гарантиране на качеството. В допълнение, следва да се има предвид, че отговорност на изпълнителя е да влага в строителството качествени материали с предварително доказани качества, отговарящи на нормативните изисквания, стандарти и условия на проектната документация. Материалите следва да се доставят със сертификат за качество и декларация за съответствие. Създава се хипотеза, при която не е изяснено какво ниво на техническото предложение ще се приеме за надвишаващо изискванията на възложителя и при какви





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

предварително определени качествени особености, последното ще се оцени като надграждащо, за да се присъдят съответните точки.

➤ **Друго нарушение, допускано от възложителите, е залагането на критерии за възлагане/оценка, включващи организация на персонал/експерти при проверки на място от УО на ОПОС/ПОС, ИА ОСЕС, Сертифициращ орган.**

Тук е важно да се отбележи, че бенефициентът е субекта, който е длъжен да изпълни препоръките, съдържащи се в доклад от проверка на място и подготовката на изпълнителя за подобна проверка няма значение за качеството на изпълнение на обществената поръчка. Този елемент на оценка от методиката е и неясен като цел и не указва, в какво точно, следва да се изразява самият процес на организация на екипа за проверки на място, предвид, че единственото задължение на изпълнителя по отношение на тези проверки е да осигури достъп на проверяващите институции до обекта и/или до определени документи<sup>21</sup>.

➤ **Често срещано нарушение при формирането на критерий за възлагане е поставянето на оценка за предложени мерки, които не предоставят предварителна информация на участниците за съдържание, вид, характер и брой необходим за изготвянето на предложение.**

Така напр. в процедура за строителство е изискано от участниците да предложат мерки за максимално намаляване на времетраенето, през което съществуващи сградни канализационни отклонения са изключени от наличната мрежа; максимално намаляване на времетраенето, през което на консуматорите не се доставя питейна вода; случай на аварийно засягане на елементи на подземната техническа инфраструктура: елиминиране или редуциране на вредното социално въздействие от СМР в часовия пояс 14-16 ч., както и в неработни дни: намаляване на социалното напрежение в случай на постъпили жалби, сигнали, оплаквания и други подобни от лица, непосредствено засегнати от изпълняваните СМР.

В този случай, не е известно какви следва да са предложенията на участниците, за да се счете, че включват относими мерки и допускат сравнение и оценка, за да се присъдят обективно точките от методиката. Създава се хипотеза, при която са налице предложения от участници, водещи до различно ниво на изпълнение, но с присъден еднакъв брой точки, което обуславя липса на равнопоставеност.

➤ **В други случаи, се наблюдава използването на методика за оценка, при която оценката е свързана с наличието на определени елементи в предложенията на участниците, по всяко едно от предвидените надграждащите обстоятелства за присъждането на по-голям брой точки, като „човешки и технически ресурси, документи, действия“, като липсват указания и критерии за оценката им в търсения от възложителя качествен аспект.**

Описанието на „човешки и технически ресурси, инструментариум, документи, действия и др.“ е свързано с пълнотата на предложенията, а не с конкретни качества на предложенията. В този смисъл, утвърдената методика не залага критерии за оценяване на качеството на самото

<sup>21</sup> В този смисъл е и утвърдената съдебна практика, видно от Решение № 9656/ 27.09.2021 г. на ВАС по адм. д. № 5867/2021 г., VII отд.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

предложение, а оценява пълнотата и начина на представяне на информацията в предложението на участника, което е в нарушение на чл. 33. ал. 1. изр. 2 от ППЗОП.

Също така, залагането на изискване в скалата за оценка за предложени допълнителни експерти, за които ще се приеме, че *„допълват и допринасят за качествено постигане и резултатите от изпълнението на поръчката“*, от друга страна, създава неяснота и липса на обективна преценка. Така напр. при двама класирани участници предложили допълнителни експерти с различна експертиза, ще е налице еднакво оценяване в разрез с принципите за равнопоставеност.

Предвид изложеното, методиката за оценка не дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, и не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. В този смисъл се наблюдава нарушение на чл. 70. ал. 5 и 7 от ЗОП и чл. 33. ал. 1 от ППЗОП.

➤ **Наличие на припокриване между базовите изисквания и надграждащите елементи.**

В процедура за възлагане на обществена поръчка, чрез публично състезание с предмет *„Избор на консултант по чл. 166, ал. 1 от ЗУТ за извършване оценка на съответствието на инвестиционните проекти и упражняване на строителен надзор“*, възложителя е заложил методика за оценка с показатели Техническо предложение (Тп) с тежест 60 т. и Ценово предложение (Цп) с тежест 40 т.

На следващо място Показател Тп включва сбор от два подпоказателя –  $T_p = O_p + C_I$ , където  $O_p$  е *„Организация на работата“* с максимален брой точки 40 и  $C_I$  е *„Срок за изпълнение“* с максимален брой точки 20.

От друга страна, Оценката по подпоказателя  $O_p$  се формира на базата на представено от всеки участник Техническо предложение, като определените минимални изисквания за неговото съдържание са отнесени към Работната програма и задължителните изискуеми базови елементи (БЕ) както следва:

*„БЕ. 1. Предложение за подхода и организация на изпълнение на услугата, включващ технологията и последователността на извършване на дейностите, декомпозирани по задачи, отчитайки времето за изготвяне на оценката за съответствието на проектната документация със съществените изисквания към строежите, подготвителните дейности преди стартиране на строителството, дейностите по контрол върху изпълнението на строително-монтажните работи, въвеждането на обекта в експлоатация, както и всички други дейности, необходими за постигане целите на договора.*

*БЕ. 2. Предложение за организация на работата на човешкия ресурс за всички дейности, включени в поръчката с посочена йерархична схема, при което е посочено как се разпределят основните отговорности и дейностите между предвидения от участника човешки ресурс, в съответствие с изложението на подхода за изпълнение на услугата и предварително обявените условия на възложителя.*

*БЕ. 3. Предложение по отношение процеса на комуникация и координация, контрол и субординация както между експертите на изпълнителя, така и между заинтересованите лица в рамките на изпълнението на поръчката“.*



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Във връзка с гореизложеното, следва да се отбележи, че дейността по избор на консултант по чл. 166, ал. 1 от ЗУТ за извършване оценка на съответствието на инвестиционните проекти и упражняване на строителен надзор е нормативно установена съвкупност от действия. В този смисъл, въведения от възложителя базов елемент 1 (БЕ. 1), по своята същност съставлява нормативно въведено условие. Неизпълнението на така посоченото изискване не само няма да покрива изискванията на базовия елемент, но няма да отговаря и на нормативните изисквания.

Също така, съдържанието и същността на цитираните БЕ. 1, БЕ. 2 и БЕ. 3 показва, че въпросите са относими към надграждащите елементи разписани в техническия подпоказател и водещи до получаване на по-голям брой точки, а именно: за всяка дейност трябва да са посочени ключови моменти при изпълнението, които са съществени за навременното и качествено изпълнение на дейността; наличие на график за изпълнение, отчитайки времето за изготвяне на оценката за съответствието, подготвителните дейности преди стартиране на строителството, дейностите по контрол върху изпълнението на строително-монтажните работи, въвеждането на обекта в експлоатация, както и всички други дейности, необходими за постигане целите на договора; конкретни мерки, действия и задължения" на отговорните експерти, които осигуряват вътрешния контрол на участника при изпълнението на поръчката.

Наличието на припокриване между базовите изисквания и надграждащите елементи, както и незаконосъобразно посочените базови изисквания води до нарушение на чл. 70, ал. 7, т. 2 и т. 3, б. "б" от ЗОП, чл. 70, ал. 5, изр. последно от ЗОП, във вр. с чл. 33, ал. 1 от ППЗОП, във вр. с чл. 2, ал. 1, т. 2 от ЗОП<sup>22</sup>.

➤ **Присъждането на точки е свързано не с предмета на поръчката, а с офертите на другите участници.** Пример за такъв вид нарушение е използването на изрази от типа: „аргументи и характеристики в полза на Работна програма на даден участник, с които тя превъзхожда аналогичните на останалите участници“, „предимство пред останалите предложения“, „не са описани толкова ясно и подробно в сравнение с оферта, получаваща максимален брой точки“, „предложението има по-нисък ефект в сравнение с предложенията с най-висок качествен ефект...“, „предложението съдържа преимущества спрямо останалите предложения“, „съответните дейности или разпределение на задачите не са описани толкова ясно и подробно в сравнение с оферта/офертите, получаваща/получаващи максимален брой точки.....“ и т.н.

При изготвянето и подаването на офертата си никой от участниците няма възможност да знае какво ниво по съответния показател за оценка ще е достигнато от другите участници, поради което за него няма как да е налице яснота каква оценка ще получи неговата собствена оферта. В тези случаи сравнението между офертите се извършва от членовете на комисията за провеждане на процедурата, без да са налице точни указания за това.

<sup>22</sup> В този смисъл е и съдебната практика, изразена в Решение № 9193 от 24.07.2024 г. на ВАС по адм. д. № 3004/2024 г., VII отделение.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

#### **IV. НЕЗАКОНОСЪОБРАЗНИ ДЕЙСТВИЯ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА И ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНАТА ПОРЪЧКА**

**4.1. Едно от най-често срещаните нарушения е в случаите, при които офертата на определения за изпълнител участник, не отговаря в пълна степен на изискванията на възложителя:**

➤ В откритата процедура за възлагане на обществена поръчка, възложителят е определил участник, за който при извършена проверка от Управляващия орган бе установено, че е представил оферта, която не отговаря на предварително обявените условия на възложителя в нарушение на чл. 107, т. 2, буква „а“ от ЗОП във връзка с чл. 101, ал. 5 от ЗОП и чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП.

В своето предложение за изпълнение на поръчката, участникът не е изпълнил в цялост изискуемото съдържание от възложителя съгласно минималните условия за допустимост на техническо предложение. Съгласно раздел II. „Обхват на поръчката“ от условията на възложителя посочени в техническата спецификация, представляваща неразделна част от документацията за участие, към Предложението за изпълнение участниците следва да приложат План за изпълнение на дейностите по поръчката, съдържащ предложената от съответния участник организация на персонала за изпълнение на поръчката, който трябва задължително да включва „Управление на риска“. Участникът е описал в представеното техническо предложение, своите виждания по елемент Управление на риска, като е разгледал всеки един от идентифицираните от възложителя потенциални рискови фактори. От друга страна, при анализ на съдържанието в описателната част на въпросните рискове представено от участника бе установено, че не е изпълнено условието на възложителя, за всяка една от предложените мерки, участникът да опише: „конкретния експерт, ангажиран с прякото ѝ изпълнение, ако експертите по изпълнение на дейностите по мярката са повече от един, кой експерт коя от дейностите свързани с реализирането на мярката ще изпълнява с посочване на техните конкретни задължения, както и посочване на експертите от ръководния състав на участника, които ще контролират изпълнението на мярката и начините на взаимодействие с контролирания/ните експерти“.

➤ Друг случай на незаконосъобразно определен за изпълнител участник е установен при проверка на процедура за възлагане на обществена поръчка с обект „строителство“, където съгласно минималните условия на възложителя за допустимост на техническо предложение, същото следва да се изготви от участниците в обществената поръчка в свободен текст, който задължително трябва да съдържа описаното в указанията за участие „Приложение №7.1. Предложение за изпълнение на поръчката“ в съответствие с индивидуалните указания за всяка една точка и отразените в тях елементи.

Видно от представеното към офертата предложение за изпълнение на поръчката, изготвено по образец от документацията за участие от участника определен за изпълнител, не е описано минимално изискуемото съдържание в разрез с изискванията на възложителя, в нарушение на чл. 107, т. 2, буква „а“ и чл. 101, ал. 5 от ЗОП във връзка с чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Така например по отношение на минимално изискуемият елемент „Предложението за начина на изпълнение“,



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

участникът не е посочил методи на контрол и методи на управление на рисковете. Също така, в частта „Предложение на мерки по управление на качеството“, не са разписани мерки по управление на качеството (мерки по управление на качеството се дефинират, разработват и изрично посочват, като такива от участникът за всяка една дейност предмет на поръчката), което обстоятелство показва липса на съответствие на предложението на участника с минималните условия за допустимост на техническо предложение.

**Важно:** Следва да отбележим, че често срещано нарушение е наличието на неравно третиране на участниците. Възложителят отстранява участник от процедурата поради несъответствия, които се установяват и в офертата на избория за изпълнител. При разглеждането на офертите на отделните участници е приложен различен подход, което на практика означава, че е налице неравно третиране. Нарушени са принципите по чл. 2, ал. 1, т. 1 от ЗОП за равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Същите изискват при възлагането на обществени поръчки задължително да се прилагат всички минимални изисквания на възложителя, както по отношение на отстранените участници, така и по отношение на избория изпълнител. Броят на несъответствията не е определящ за това дали са спазени тези принципи и дали даден участник следва да бъде отстранен или не. Съгласно чл. 107, т. 2, буква „а“ от ЗОП участник, който е представил оферта, която не отговаря на предварително обявените условия за изпълнение на поръчката подлежи на отстраняване. В тази връзка наличието дори на едно противоречие с условията по процедурата е достатъчно и задължително основание за отстраняването на конкретен икономически оператор, в това число и по отношение на избория изпълнител. Целта на принципа за равно третиране на участниците е да насърчи развитието на ефективна конкуренция между икономическите субекти, вземащи участие в една процедура за възлагане на обществена поръчка, като всички участници трябва да бъдат поставени при еднакви условия, когато подготвят офертите си, което предполага и че всички оферти трябва да бъдат предмет на същите условия<sup>23</sup>.

В допълнение следва да отбележим, че съгласно практиката на СЕС<sup>24</sup> *„принципът на равно третиране налага оферентите да разполагат с еднакви възможности при изготвяне на офертите си и следователно включва изискването спрямо офертите на всички оференти да се прилагат едни и същи условия. От друга страна, задължението за прозрачност, което произтича от този принцип, има за цел да гарантира, че не съществува риск от фаворизиране и произвол от страна на възлагащия орган. Това задължение предполага всички условия и редът за провеждане на процедурата за възлагане да са определени ясно, точно и еднозначно в обявлението за поръчка или в спецификациите така, че първо, да позволят на всички оференти, които са в разумни граници осведомени и полагат нормална грижа, да схванат тяхното точно съдържание и да ги тълкуват по един и същ начин, и второ, да дадат възможност на възлагащия орган наистина да провери дали офертите на оферентите съответстват на критериите на разглежданата поръчка“*.

<sup>23</sup> Съгласно т. 110 от Решение по дело C-496/99 P, *Succhi di Frutta*

<sup>24</sup> Решение по дело C-27/15, *Pippo Pizzo*, т. 36



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Във връзка с принципа за равно третиране от допуснатото нарушение са засегнати също и заинтересованите от предмета на поръчката лица, които не са подали оферта. Ако бяха известени, че възложителят няма да следи стриктно изискванията в техническата спецификация, и други участници биха подали оферти, биха били допуснати участници, различни от първоначално избрания, и би бил избран за изпълнител различен участник, тъй като нивото на конкуренция би било по-високо/по-различно. Принципът за равнопоставеност изисква да се третират равно не само подалите участници оферта, но и тези, които не са подали<sup>25</sup>. Именно в това се изразява и финансовият ефект на нарушението. Налице е непосредствена причинно-следствена връзка между нарушението и нанесената вреда на средствата, предоставени от европейските структурни и инвестиционни фондове. В тази връзка, посоченото от бенефициентът, че *„резултатът би бил абсолютно същият, което означава, че дори и да има нарушение, същото е несъществено, има само формален характер, и не причинява нито реални, нито потенциални вреди за бюджета на ЕС.“*, се явява неправилно и некоректно.

➤ **Офертата на участника, определен за изпълнител, не отговаря на изискванията на възложителя и същият е следвало да бъде отстранен от участие от процедурата, когато:**

- комисията не е установила липси/несъответствия/непълнота, включително нередовност или фактическа грешка на документите по чл. 39, ал. 2 от ППЗОП за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор, поставени от възложителя, а съответно такива са налице;

- комисията е установила липси/несъответствия/непълнота, включително нередовност или фактическа грешка на документите по чл. 39, ал. 2 от ППЗОП за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор, поставени от възложителя. На участника е дадена възможността по чл. 54, ал. 8 от ППЗОП, като:

а/ в срок са представени документи, с които обаче не се санират пороците в офертата, въпреки това участникът е допуснат до разглеждане и оценка на техническо и ценово предложение или

б/ не са представени в срок документи, въпреки това комисията е приела, че е спазена нормата на чл. 54, ал.9 от ППЗОП и офертата е оценена по техническите и ценови показатели за оценка.

- незаконосъобразно комисията е приела, че техническото предложение на изпълнителя отговаря на минималните изисквания на възложителя, заложи в Техническите спецификации или чрез способите по чл. 54, ал. 13 от ППЗОП/ чл. 104, ал. 5 от ЗОП, комисията е изисквала от участника разяснение за данни, заявени от участника, като с даденото разяснение участникът, определен за изпълнител е променил своето техническо предложение или хипотеза, при която в техническото предложение се откриват елементи от ценообразуването;

- друг незаконосъобразен подход се установява, когато комисията определена от възложителя е приложила за определени параметри/характеристики/предложение от офертата на даден участник способите по чл. 54, ал. 13 от ППЗОП/чл. 104, ал. 5 от ЗОП, но същевременно за

<sup>25</sup> В този смисъл са Решения по дела C-87/94, Комисията с/у Кралство Белгия, т. 54, C 213/07, Michaniki AE, т. 45 и C 131/16, Archus и Gama, т. 25 и 26.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

участника определен за изпълнител, при идентична неяснота не е приложила въпросните разпоредби, нарушавайки Директива 2014/24/ЕС, и по конкретно: член 18, параграф 1, съгласно който „възлагащите органи третираат икономическите оператори еднакво и без дискриминация и действат по прозрачен и пропорционален начин“;

- незаконосъобразно комисията приема, че ценовото предложение на изпълнителя отговаря на изискванията на възложителя – например: констатирани са аритметични грешки между единични цени, както и по отношение на изискуемите количества; офериранията обща цена надвишава максимално определената прогнозна стойност на обществената поръчка и др.

#### **4.2. Незаконосъобразно отстраняване на участници в процедурата:**

➤ Случаи, в които с Протокол № 1 не се указват конкретно несъответствията, които следва да се отстраняват, а същите се посочват общо, като в следствие в мотивите за отстраняване фигурират различни основания за отстраняване, които се базират на несъответствия, които не са посочени в Протокол №1;

➤ Случаи, в които даден експерт от екипа за изпълнение на поръчката, който не е в трудово правни отношения с участника, се третира като трето лице; В следствие, комисията неправомерно изисква лицето да представи ЕЕДОП и констатира несъответствия в попълнената от експерта в ЕЕДОП информация, поради което директно отстранява участника, подал оферта от по-нататъшно участие в процедурата.

➤ В друга процедура, участник е отстранен неоснователно, независимо от факта, че е доказал изискуем опит. В този случай, комисията е разполагала с необходимата информация, за да прецени съответствието на участника с всички поставени от възложителя изисквания, тъй като документите, удостоверяващи минималните изисквания са представени на комисията в рамките на същата процедура, но по друга обособена позиция. Изискванията на възложителя за съответните позиции са еднакви, като участникът се позовава на едни и същи обстоятелства, за да докаже изискванията на възложителя. Мотивите на комисията за липса на информация и доказателства, удостоверяващи съответствието с минималните изисквания на възложителя са неоснователни и участникът е незаконосъобразно отстранен.

➤ Специфичен случай на незаконосъобразна промяна в офертата на участника, определен за изпълнител, е извършена в рамките на процедурата по чл. 104, ал. 5 от ЗОП. При него характеристиките на стоките в техническото предложение от офертата на участника, определен за изпълнител, не отговарят на минималните изисквания от техническата спецификация. Вместо участникът да бъде отстранен, комисията е поискала разяснения, в резултат на които той е предложил стоки с технически параметри, които отговарят на изискванията на възложителя. По този начин участникът е променил техническото си предложение. Комисията, респективно възложителят са допуснали изменение на техническото предложение на участника, определен за изпълнител, в нарушение на чл. 104, ал. 5 от ЗОП и същият незаконосъобразно е избран за изпълнител.

**4.3. Сключване на договор с участник определен за изпълнител, който не е представил всички изискуеми документи:**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

В процеса на осъществяване на последващ контрол от УО се наблюдават редица нарушения по чл. 112, ал. 1 от ЗОП при изпълнение на задълженията от изпълнителите на обществените поръчки, относно доказване на поставените от възложителя изисквания за лично състояние и критерии за подбор преди сключване на договора за обществена поръчка.

➤ Пример за нарушение е когато не е представено доказателство, под формата на списък, придружен с референции и/или препоръки и/или документи, доказващи изпълнение на декларираните услуги. СМР/инженеринг или не са представени актуални свидетелства за съдимост от всички задължени лица, гаранция за изпълнение, документи/част от тях, от които да е видно, че участникът отговаря на поставените критерии за подбор, съгласно декларираната информация в eЕЕДОП и други, които служат за доказване на задължителните основания за отстраняване на участника, посочени изчерпателно в ЗОП.

Във връзка с гореизложеното, обръщаме внимание на често допускано нарушение от възложителите преди сключване на договорите за обществена поръчка, изразяващо се в липса на доказан професионален и/или специфичен опит за лица включени в експертния състав на участника определен за изпълнител.

➤ Също така, наблюдава се неправилно изчисляване на години натрупан професионален и/или специфичен опит за експерти от екипа на участника определен за изпълнител, като възложители приемат същия за съответстващ на поставен критерий за подбор, на база изпълнен времеви период на отделни обекти независимо дали са изпълнени паралелно, а не през последователен период от години/периоди: напр: при поставено изискване в критерий за подбор, за *„опит в изпълнение на дейности по строителен надзор и/или строителен надзор и оценка на съответствието на инвестиционен проект минимум 2 (две) години“*, възложителя в разрез с чл. 112, ал. 1 от ЗОП, във връзка с чл. 64, ал. 1, т. 6 от ЗОП е приел за съответстващ, декларирания и доказан от участник определен за изпълнител, опит придобит през един и същ период на два отделни обекта, като е сумирал времето отделено за единия обект с това за другия.

➤ Друг пример за допускане на незаконосъобразно действие е в процедура с обект инженеринг – проектиране и изпълнение на строеж, където участника определен за изпълнител е предложил в представения eЕЕДОП екип от експерти за изпълнение на поръчката, за част от които в последствие не е доказан изискуемия по критерии за подбор, опит. Изпълнителя на обществената поръчка прилага, за целта референции/удоверения за добро изпълнение, в които фигурира наименованието на икономическия оператор изпълнил предмета на възложената поръчка, но не и на експерта за който е представен въпросния доказателствен документ.

➤ Следващ случай, е когато е представена референция/удоверение за добро изпълнение издадено от даден експерт, за доказване на придобития му опит, в нарушение на чл. 64, ал. 2 от ЗОП, т.е. произтича от лице, което има интерес, а не от получателя на услугата.

➤ Установен бе случай на отстраняване на участник с мотиви, че не е изпълнил изискването за представяне на доказателства за поетите от предложения подизпълнител задължения, въпреки че в офертата на отстранения участник са приложени документи, изразяващи волеизявленията на участника и подизпълнителя да участват заедно в поръчката. В офертата на участника са налични





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

информация и данни за дела и конкретните дейности, които подизпълнителят и участникът ще изпълняват, с което са изпълнени изискванията на чл. 66, ал. 1 от ЗОП.

**Важно:** Преди сключване на договора за възлагане на обществена поръчка, участникът определен за изпълнител, в изпълнение на чл. 112, ал. 1, т. 2 от ЗОП е длъжен да представи документи по чл. 58 от ЗОП, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване от процедурата, както и документи за съответствието с поставените критерии за подбор, включително за третите лица и подизпълнителите, ако има такива. Освен това, възложителят не сключва договор, когато участникът, класиран на първо място не докаже, че не са налице основания за отстраняване от процедурата. В тази връзка, обръщаме внимание, че представените документи и информация, преди сключване на договора, **следва да се проверяват с особено внимание.**

➤ Наблюдава се също така в различните по вид процедури, деклариране в eЕЕДОП на опит от изпълнени обекти/предоставени услуги/ доставки, които при изпълнение на задълженията по чл. 112, ал. 1 от ЗОП са заменени от други изпълнени обекти/предоставени услуги/ доставки.

#### **4.4. Незаконосъобразно изменение на сключен договор за обществена поръчка:**

**Установените нередности, свързани с изпълнението на договорите за обществени поръчки, които могат да се причислят към категорията на съществено изменение на елементи на поръчката, посочени в обявлението и/или в техническите спецификации.**

Към тази категория нередности могат да се обособят подгрупи в зависимост от същността на установените незаконосъобразните промени, а именно:

- промяна в начина на плащане и/или размера на плащанията по договора;
- промяна на екипа за изпълнение на поръчката в несъответствие с поставените изисквания на възложителя от документацията за участие относно квалификация и опит и др.

Установени конкретни нарушения от първата група са свързани с промяна в начина на плащане, чрез включване на междинни плащания при изначално заложен в договора за обществена поръчка, авансово и окончателно, както и изменение в размера на авансовото/ съответно окончателното плащане.

Пример за нарушения от втората подгрупа е замяна на един от предложените експерти с нов, който не отговаря на условията за опит и/или квалификация на възложителя за този експерт. В допълнение, в конкретния случай е направена и промяна, с която е нарушено и друго изискване, а именно, че едно физическо лице може да изпълнява функциите само на един експерт.

В цитираните случаи е направена преценка, че ако новите условия относно начина на плащане, размера на дължимото възнаграждения по етапи, броя, вида и опита на експертите са били част от процедурата за възлагане на обществена поръчка, същите биха могли да привлекат към участие допълнителни участници или биха довели до приемане на оферта, различна от първоначално приетата. Освен това и измененията водят до ползи за изпълнителя, които не са били известни на останалите участници в процедурата, както и на потенциално заинтересованите лица, които не са подали оферти.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

## **V. СЪМНЕНИЯ ЗА НАЛИЧИЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ/ СВЪРЗАНОСТ:**

Конфликт на интереси може да възникне, когато служител на възложителя (ръководител, член на комисия за провеждане на процедурата, служител, участвал в подготовката и/или провеждането на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка) има недеklarирани интереси във връзка с определена поръчка или изпълнител/ икономически оператор лице от органите на управление на икономическия оператор.

По отношение на декларациите по чл. 103, ал. 2 от ЗОП, които се попълват и подписват от комисията определена от възложителя за разглеждане и оценка на подадените оферти, често допускан пропуск от членовете на въпросната комисия е липсата на посочване на всички обстоятелства по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП. Така например, в процедура с обект „строителство“, членовете на комисията са попълнили и подписали декларации по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП, като са декларирали липсата на конфликт на интереси с участниците в процедурата (икономическите оператори), но не и с лицата по чл. 54, ал. 2 и 3 от ЗОП. С изменение разписано в бр. 35 от 27.04.2021 г. на Държавен вестник, в чл. 51, ал. 8 от ППЗОП е посочено, че членовете на комисията определена от възложителя декларират липсата на конфликт на интереси освен с кандидатите или участниците, също така и с лицата по чл. 54, ал. 2 и 3 от ЗОП.

На следващо място, често допускано нарушение от членовете на комисията определена от възложителя е попълване и подписване на декларациите по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП, в процеса на разглеждане на документите за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор или на по-късен етап.

Горепосочените разпоредби изрично регламентират, че въпросното действие се извърша само и единствено преди на разглеждане на документите за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор.

Не на последно място, в често срещани случаи е допускано нарушение изразено в липса на попълнена и подписана декларация по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП от член на комисията или ново привлечен резервен член.

Бенефициентите следва да имат предвид, че съмнение за наличие на конфликт на интереси може да възникне, ако са налице едно или няколко от следните обстоятелства:

- Необяснимо или необичайно фаворизиране на конкретен участник (например, подадена е само една оферта; класиран е само един участник, а останалите са отстранени; налице са ограничителни изисквания и/или условия, даващи предимство на определени икономически оператори; налице са незаконосъобразно отстранени участници; участникът, определен за изпълнител, не отговаря на изискванията на възложителя; налице е неравно третиране на участниците в процедурата; не са установени всички нередовни или недействителни документи на отстранените участници в рамките на процедурата по чл. 54, ал. 7-13 от ППЗОП);

- Налице са признаци, че член на комисията за провеждане на процедурата или друг служител, имащ пряко отношение към провеждането ѝ, упражняват стопанска дейност (например, в комисията за провеждане на процедурата за членове са определени външни за



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

възложителя лица, подготовката на документацията за обществената поръчка е извършена от външни за възложителя лица);

- Налице са близки контакти (включително публично известни) между член на комисията за провеждане на процедурата или друг служител, имащ пряко отношение към провеждането на процедурата, и изпълнителя на поръчката;

- Лице, което участва в обединение или е дало съгласие и фигурира като подизпълнител в офертата на друг участник, е представил самостоятелна оферта.

- Налице е промяна на оферта след нейното подаване след изтичане на срока за получаване на офертите;

- Налице са възражения/жалби/ сигнали от други участници с твърдение за някои от индикаторите за измама;

- Налице е информация, че някои от офертите са отворени преди изтичане на срока за получаване на офертите и преди публичните заседания за отваряне на офертите/ ценовите предложения;

- Участникът, определен за изпълнител, е допълвал/изменял офертата си след крайния срок за получаване на офертите, извън процедурата по чл. 54, ал. 7-13 от ППЗОП.

Също така, следва да се отбележи че провеждането на пазарни консултации от бенефициентите, както и външното участие на лица/икономически оператори при подготовка на документацията за участие е друг съществен момент, който следва да бъде съобразен с разпоредбите на чл. 44 от ЗОП. В този смисъл възложителите на обществени поръчки са длъжни да предприемат действия, които да гарантират, че лицата, участвали в пазарните консултации и/или в подготовката на процедурата, нямат предимство пред останалите кандидати или участници. Тези действия включват най-малко следното:

1. публикуване на профила на купувача на цялата информация, разменена по повод подготовката за възлагане на обществена поръчка, включително получения от възложителя резултат, а ако това е невъзможно – посочване чрез профила на купувача на мястото, от което тази информация може да бъде получена;

2. определяне на подходящ срок за получаването на оферти, включително като се прецени дали съкращаването на срокове не води до нарушаване на принципа за равнопоставеност.

Горепосочените действия на публичност и прозрачност следва да се прилагат с еквивалентна сила и по отношение на лицата участвали в изготвяне на проектното предложение за кандидатстване по Програма „Околна среда“, посредством което бенефициента е получил финансиране.

## **VI. НЕРЕДНОСТИ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО РЕДА НА ПМС № 160/2016 г.:**

За правилното провеждане на процедурите за избор на изпълнител от изключителна важност е съдържанието на всички документи да си кореспондира, независимо, че в някои от тях се съдържат повече данни. Информацията не трябва да се различава по същество и да дава възможност за интерпретации и различно тълкуване от страна на потенциалните кандидати.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Управляващият орган е публикувал на своята интернет страница информация за съдържанието на пакета от документи, необходим за осъществяване на последващ контрол за законосъобразност на поръчките, възложени по реда на ПМС 160/2016 г. Публичната покана е основата на тръжната документация. В обобщен вид тя съдържа пълната информация за процедурата. Информацията в отделните документи към публичната покана (методика за оценка, технически спецификации, проект на договор и други) следва да съответства на информацията в поканата и обратно. Разминаване в информацията, посочена в отделните документи има разубеждаващ ефект за потенциалните кандидати и създава предпоставки за субективна оценка от страна на комисията за оценка на офертите.

### **6.1. Незаконсъобразно разделяне на поръчки с идентичен/сходен предмет в рамките на конкретен договор за финансова помощ:**

Често допускано нарушение от възложителите при възлагане на поръчки по реда на ПМС № 160/2016 г., в рамките на одобрен проект, за който е сключен договор за финансова помощ е несъобразяване с разпоредбите на чл. 2, ал. 5 във връзка с параграф 1, т. 5 от допълнителните разпоредби на ПМС № 160/2016 г.

Нарушението се наблюдава при възлагане на поръчка, като не е съобразено наличието на предходни възлагания с идентичен/сходен предмет, в рамките на одобрен проект, за който е сключен договор за финансова помощ. Определящо при спазване на чл. 2, ал. 5 във връзка с параграф 1, т. 5 от допълнителните разпоредби на ПМС № 160/2016 г., е идентичността/сходството в предметите на възложените поръчки, през предходните 12 месеца за дейности относими за изпълнението на конкретен административен договор за финансова помощ.

### **6.2. Незаконсъобразно прилагане на изключение по реда на чл. 49, ал. 3 от ЗУСЕФСУ за лица, които не са наети/ангажирани по трудово или служебно правоотношение към бенефициента:**

Съгласно приложното поле на чл. 49, ал. 3 от ЗУСЕФСУ, в изключенията за избор на изпълнители по ПМС № 160/2016 г., попадат единствено групи от лица, в обхвата на изрично предвидена специална норма - чл. 21, ал. 4, т. 1 от ЗДСл – Закон за държавния служител, съгласно която на държавния служител, с негово съгласие и срещу допълнително възнаграждение, може със заповед на органа по назначаването да се възлагат допълнителни задължения във връзка с изпълнението и/или управлението на проекти, съфинансирани със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове, по които съответната администрация е бенефициент, при условията на чл. 49, ал. 3 от Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове.

Също така, чл. 49, ал. 3 от ЗУСЕФСУ е относим и за лицата назначени по трудово правоотношение с работодателя – бенефициент, където съгласно чл. 260 от Кодекса на труда, работник или служител, който работи по външно съвместителство, получава пълния размер на трудовото възнаграждение за основната работа, както и възнаграждение за работата по външно съвместителство според уговореното между страните.



Съфинансирано от  
Европейския съюз



В тази връзка, използването на способа за възлагане в изключенията на чл. 49, ал. 3 от ЗУСЕФСУ на лица различни от горепосочените, се счита за нарушение на въпросната разпоредба и водят до нередност.

### **6.3. Незаконосъобразно прилагане на чл. 50, ал. 5 от ЗУСЕФСУ:**

**Наблюдават се действия на възложителите в разрез с приложното поле на чл. 50, ал. 5 от ЗУСЕФСУ, посредством възлагане на поръчки без провеждане на процедура за избор с публична покана, с мотиви, съгласно които възлагането на поръчката на друго лице би довело до нарушаване на авторски или други права на интелектуална собственост, или на изключителни права, придобити по силата на закон или на административен акт, без да са налице въпросните основания.**

Така например, в поръчка с предмет насочен към създаване на система за електронно автоматизирано управление на определени стоки, възложителя се позовава незаконосъобразно на чл. 50, ал. 5 от ЗУСЕФСУ, като възлага изпълнението на конкретен изпълнител без провеждане на необходимата процедура, с мотиви, че въпросния икономически оператор единствен предлага софтуерен продукт, който ще удовлетвори търсения резултат от възложителя. При анализ на въпросната поръчка, бе установено, нарушение и на чл. 50, ал. 1 от ЗУСЕФСУ, с оглед на факта, че предмета на поръчката цели създаване на въпросната система за електронно автоматизирано управление, посредством доставка и внедряване на софтуер, а не поддръжка на вече въведен, което би обосновало наличие на авторски или други права на интелектуална собственост.

### **6.4. Незаконосъобразен предмет на обществената поръчка:**

В разглеждани случаи възложителят е посочил изискване за конкретни стандарти, марки, производители и др. без да е добавил, че ще приеме изпълнение с еквивалентни на изискуемите характеристики.

**6.5. Условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурата:**

➤ **Най-често тези нарушения са свързани или с формулировката на критериите за подбор на участниците, или с документите, които следва да се представят за доказването им.** Критериите за подбор се отнасят до финансовото и икономическо състояние на участниците, техните технически възможности и професионална квалификация, и годността/правоспособността на икономическите оператори за упражняване на определена професионална дейност. За да са законосъобразни и за да осигуряват принципа за равнопоставеност и недопускане на дискриминация, същите следва да са необходими и да са съобразени с предмета, характера, стойността, количеството и обема на обществената поръчка и да третират равнопоставено различните видове кандидати – национални и чуждестранни, физически, юридически лица и техни обединения.

➤ **Особен случай нередности са тези, свързани с поставени изисквания за опит или технически възможности – сервиз/база на територията на Република България.** Изискването за местоположението на сервиза към момента на подаване на офертата е неотнормимо към възможността на икономическия оператор да изпълни поръчката, същото има разубеждаващ ефект, тъй като потенциалните участници нямат сигурност, че ще бъдат избрани за изпълнители,



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

поради което за тях не е налице интерес да си осигурят изискуемия обект, само за да участват в процедурата.

➤ Възложителите ограничават неправомерно участието на чуждестранни икономически оператори в две насоки – като се позовават на национални регулаторни режими, без да допускат изрично възможност за представяне на еквивалентни документи от държавата, в която чуждестранният участник е установен, или като изискват чуждестранните лица да имат призната професионална квалификация на територията на Република България към момента на подаване на оферта.

Налице е незаконосъобразност при поставено изискване, участникът да има валидна застраховка за професионална отговорност по смисъла на чл. 171 от ЗУТ без предоставена възможност за деклариране/представяне на еквивалентна за чуждестранни лица/участници. Въпросната застраховка е регламентирана в българското законодателство – Закон за устройство на територията, като в редица случаи, възложителите не указват, че чуждестранните икономически оператори могат да представят еквивалентен документ, съгласно законодателството на държавата, в която са установени.

➤ Също така, в други случаи възложителя е поставил изискване участниците да бъдат вписани в Централен професионален регистър на строителя (ЦПРС) съгласно Закона за Камарата на строителите, както и да могат да извършват строежи и/или отделни видове строителни и монтажни работи от съответната категория съгласно изискванията на чл.3, ал. 2 от Закона за Камарата на строителите, без да уточни, че чуждестранните икономически оператори могат да докажат правото да изпълняват съответната дейност с документи от държавата, в която са установени.

➤ Нередност се наблюдава и в случаите, при които е поставено изискване към екипа от експерти на участниците, в който при наличие на чуждестранни лица, същите следва да имат призната професионална квалификация към момента на подаване на офертата, напр. изискване за пълна проектантска правоспособност, с призната професионална квалификация съгласно Закона за признаване на професионални квалификации. *Изискването за призната професионална квалификация следва да се поставя само към експертите на участника, избран за изпълнител. В противен случай от участниците се очаква, само за да подадат валидна оферта, да преминат през съответната административна процедура по признаване на професионалната квалификация на чуждестранните експерти, въпреки че нямат сигурност, че ще спечелят поръчката. Това условие възпрепятства необосновано участието на лица в процедурата и има разубеждаващ ефект. Изискването за наличие на призната професионална квалификация при подаване на офертата води до необосновани административни трудности за участниците, включили в екипа си за изпълнение чуждестранни специалисти.*

➤ **В поръчка за услуги, включваща изготвяне на 10 бр. текстове на статии относно изпълнението и ползите от съответния проект, възложителят е изискал опит на участника в разработване на текстове за информационни материали, статии и т.н., свързани с изпълнение на проекти във водния сектор.**



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

Предвид предмета на поръчката, за преценка на опита на участника в изпълнението на сходни дейности, не е от значение дали посочените проекти са били в сектор „Води“, тъй като дейността по изготвяне на текстовете не изисква специфична експертиза, а се базира на предварително предоставени данни/информация от други лица. С изискването за опит в сектор „Води“ се ограничава участието на икономически оператори, притежаващи изискуемия опит по изготвяне на статии и публикации в други сектори и/или области и имащи възможности да изпълнят поръчката.

➤ **При поръчка за доставка на оборудване, възложителят е изискал участниците да осигурят експерт, който притежава документ, издаден от производителя на оборудването, че лицето е преминало обучение при производителя за монтаж и въвеждане в експлоатация на предлаганото оборудване.**

Изискването специалистите да са преминали обучение при производителя на предлаганото оборудване има ограничителен характер, тъй като такова обучение може да бъде осъществено и от оторизирани от производителя икономически оператори, партньори и/или други сертифицирани лица.

➤ **При поръчка за извършване на анализи, възложителят е поставил изискване за осигуряване на ключови експерти, имащи специфичен професионален опит през последните 3 години от датата на подаване на офертата.**

В този случай, възложителят необосновано е заложил изискване практическите умения на посочените лица да са натрупани единствено в рамките на посочения от период. Естеството на предмета на обществените поръчки позволява дейностите да се извършват извън определените от възложителя рамки, като е ограничена възможността за участие на лица, притежаващи минимално изискуемия или по-голям специфичен опит, реализиран извън ограничения от възложителите период.

➤ **Друг често срещан случай е залагане на изискване за изпълнени услуги като алтернатива на строителни дейности в поръчки с предмет, чийто обект е в обхвата на строителството.** В процедура с предмет строителство, възложителя е поставил изискване към участниците да притежават опит в изпълнение на строителство, идентично или сходно с предмета на поканата, най-много за последните 5 години от датата на подаване на офертата, в зависимост от датата на която кандидатът е учреден или е започнал дейността си. Под строителство, еднакво или сходно с предмета на поканата, следва да се разбира следното: „Изпълнения на дейностите по строителство във връзка с хабитатното опазване и развитие и/или услуги по изграждане и/или поддръжка на зони с хабитати и/или местообитания“. В тази връзка, с оглед предмета на поръчката, който е определен с обект строителство, относими и пропорционални на обекта ѝ, биха били изисквания за опит именно в сферата на строителството, а не изисквания за опит от дейности по изпълнени услуги, каквото е тълкуването от страна на възложителя за сходен предмет на дейност. Законодателят чрез разпоредбите на чл. 3, ал. 14 от ПМС 160/2016 г. ясно указва изискванията за техническите възможности, които могат да се определят от възложителите. В този смисъл, горепосочения критерий за подбор не обосновава наличие на



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА“ 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

свързаност с характера и обекта на поръчката, доколкото изпълнението на строителство и изпълнението на услуги, не са идентични или сходни дейности сами по себе си.

#### **6.6. Незаконосъобразни условия за допустимост на техническо предложение и критерии за възлагане:**

Аналогично с горепосочените нередности в условия за допустимост и показатели за оценка при изготвянето на документации за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки по реда на ЗОП, възложителите по ПМС № 160/2016 г., допускат редица сходни/идентични нарушения в разрез с чл. 3, ал. 4-9 от ПМС № 160/2016 г..

Наблюдават се редица случаи, при които минимални изисквания за допустимост се припокриват с надграждащи условия в методика за оценка, които са степенувани във възходяща скала на оценка, в разрез с изискванията за гарантиране на реална конкуренция.

Незаконосъобразната методика за оценка по същността си необосновано ограничава участието на лицата в процедурата, т.е. налице е разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници, или оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата, тъй като не е налице достатъчно информация относно начина на извършване на оценката, обективните качества, характеристики и условия, при наличието на които ще бъдат присъдени точките.

➤ В една от процедурите установихме, че бенефициентът е предвидил показател, при който за присъждане на съответния брой точки се използват понятия като „напълно съответства“, „подходящ и ефективен начин“, „отличителен и позитивен образ“, „отлично балансиран“, „ясни, разбираеми и четивни“. Цитираните понятия са незаконосъобразни и не предоставят на заинтересованите стопански субекти информация за реалните качества, на предложенията които ще доведат получаването на съответния брой точки, респективно за обективните правила, при които ще се извърши оценката.

Показателите, включени в критериите, трябва да са свързани с предмета на поръчката. Те могат да съдържат фактори, които се отнасят до всеки етап от жизнения цикъл на строителството, доставките или услугите, независимо че тези фактори не се отнасят до характеристиките, посочени в техническите спецификации. Те не трябва да дават неограничена свобода на избор и трябва да гарантират реална конкуренция.

Когато възложителят е избрал критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“, начинът за определяне на оценката по всеки показател трябва да дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации и да дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. Указанията за определяне на оценката по всеки показател е необходимо да осигуряват на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката.

➤ Често допускано нарушение от възложителите е припокриване на минимални изисквания за съдържание на техническото предложение с критерии за възлагане от методиката за оценка на подадените оферти. Също така, налице са и редица случаи, при които използваните показатели в методиката за оценка, съдържат неясни условия и





Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

**изисквания.** Така напр. в методика за оценка е използван подпоказател „Организация на работата на персонала при изпълнение“, който изисква от участниците да предложат разпределението на задълженията и отговорностите на ключовите експерти в екип, координацията и съгласуване на действията им, конкретни видове документи, които ще бъдат изготвени, конкретни поддейности, за които да се определят конкретни ключови и неключови експерти. От друга страна, в заложените минимални изисквания за допустимост е посочено, че участниците следва да направят предложение за експертите, които са предвидени за изпълнение на поръчката, с разписани дейностите и задачите които ще изпълняват, както и документите, които ще се изготвят в хода на изпълнение на обществената поръчка. В тези случаи е налице припокриване на минимални изисквания с показатели за оценка, което създава неяснота какво допълнително следва да разпишат участниците и как това съдържание допълва техническата им оферта и гарантира по-качествено изпълнение на предмета на поръчката.

Тълкуването на нормативната регламентация, обективизирана в чл. 3, ал. 7, т. 1 от ПМС 160/2016 г., във вр. с чл. 3, ал. 5, изр. 3 от ПМС 160/2016 г., налага извод, че законодателят е въвел императивно изискване методиката за оценка на предложенията да съдържа точни указания за оценяване, което да гарантира запознаване на участниците с параметрите на оценяване, в рамките на които последните да предложат оферта, целяща най-добро класиране. Показателите следва да са със стриктно формулирано съдържание и с оглед степента на съответствие, да са определени точни указания за тяхното оценяване.

#### **6.7. Допускани грешки при изготвянето на технически спецификации.**

Често срещаната незаконосъобразна практика е употребата на конкретни стандарти, марки и модели при подготовката на количествени сметки за строителство и доставки или описание на предвидени за изпълнение услуги без предоставяне на възможност за еквивалентност.

Неоснователното окрупняване предмета на обществената поръчка, по начин, който ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят само част от дейностите.

**6.8. Не на последно място по значимост, е и установено от Управляващия орган нарушение свързано с липсата на представени от участника определен за изпълнител, документи необходими за сключване на договор за възлагане:**

При извършване на последващ контрол от страна на Управляващия орган, бяха установени редица случаи, при които възложители сключват договори за възлагане след успешно проведен избор на изпълнител, без да е изпълнен фактическия състав на чл. 11, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ПМС № 160/2016 г.

➤ Така например, при определен изпълнител на поръчка за услуга, възложителят сключва договор, който е с отложено изпълнение, като към датата на сключване на договора определения за изпълнител участник, не е представил всички необходими документи по чл. 11, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ПМС № 160/2016 г., а след неговото подписване. В този смисъл, независимо от отложеното изпълнение, релевантния момент относим към изпълнение на цитираните разпоредби от ПМС № 160/2016 г., е датата на сключване на договора за поръчка, а не момента, от който започва неговото реално изпълнение.



Съфинансирано от  
Европейския съюз

ПРОГРАМА  
„ОКОЛНА СРЕДА” 2021 – 2027 г.



Главна дирекция „Оперативна програма Околна среда“

➤ Не на последно място, наблюдава се представяне на документи с изтекъл срок на валидност, преди датата на сключване на договора за обществена поръчка – напр. представено свидетелство за съдимост на управител на участника, определен за изпълнител. Независимо от факта, че към датата на представяне на въпросния документ същия е бил валиден, както възложителя така и изпълнителя на поръчката, следва да имат предвид, че с оглед законосъобразност на сключения договор за поръчка, всички документи с определена срочност от нормативната уредба, следва да бъдат валидни именно към датата на сключване на договора за поръчка, а не към момента на представянето им от изпълнителя.

**В резултат на извършените през 2024 г. проверки, сме установили най-много нарушения, свързани с определянето на условия, които дават предимство или необосновано ограничават участието на лица в процедурите, незаконосъобразна методика за оценка, както и участници, които не покриват изискванията на възложителя на етап – сключване на договор и неправомерно са класирани на първо място.**

**Горепосочените констатации нямат изчерпателен характер и не съдържат всички възможни отклонения, представляващи нарушения в сферата на обществените поръчки, както и всички възможни начини за избягването им. Настоящият документ, следва да послужи на всички заинтересовани лица, с цел постигане на максимален праг на превенция на нередностите, които се установяват в рамките на ОПОС 2014-2020 и ПОС 2021-2027.**