



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

**ПРАКТИЧЕСКИ АНАЛИЗ НА РИСКОВЕТЕ И ЧЕСТО
УСТАНОВЯВАНИТЕ НАРУШЕНИЯ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕ НА
ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И УПРАВЛЕНИЕ НА СРЕДСТВА ОТ
ЕВРОПЕЙСКИТЕ ФОНДОВЕ ПРИ СПОДЕЛЕНО УПРАВЛЕНИЕ ПО
ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА „РЕГИОНИ В РАСТЕЖ“ 2014-
2020/ПРОГРАМА „РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ“ 2021–2027 (ПРР)**

2026 г.

Редакция и нормативна актуализация към 01.09.2026 г.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Настоящият материал систематизира най-често срещаните рискове и нарушения при възлагането на обществени поръчки в рамките на ПРР 2021–2027. Изложението няма претенция за изчерпателност: конкретната законосъобразност винаги се преценява според фактите по отделната процедура, приложимата към момента нормативна уредба и относимата съдебна практика. Целта е да се подпомогне превенцията още на етап планиране, подготовка и провеждане на възлагането.

Анализът обхваща типични пропуски при подготовката на решението за откриване, обявлението и документацията, при определянето и доказването на критерии за подбор, при разглеждането и оценяването на офертите, както и при сключването и изменението на договорите. Включени са възлагания по Закона за обществените поръчки (ЗОП), както и процедурите за избор на изпълнител от бенефициенти, които не са възложители по смисъла на ЗОП, провеждани по Глава IV от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) и Постановление № 4 на Министерския съвет от 11.01.2024 г.

За бенефициентите ключовият превантивен принцип е изборът на изпълнител за строителство, доставки или услуги да се организира при пълно съответствие с приложимите правила и при реално спазване на равнопоставеността, недискриминацията, свободната конкуренция, пропорционалността, публичността и прозрачността.

При последващия контрол за законосъобразност и при оценката на финансовото отражение на установените нарушения Управляващият орган прилага систематичен подход, съобразен с практиката на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“, националната и европейската съдебна практика и насоките на Европейската комисия за финансови корекции при неспазване на правилата за обществени поръчки. Прилагат се и националната Наредба за посочване на нередности и процентните показатели за финансови корекции, приета с ПМС № 57 от 28.03.2017 г., в редакциите по ДВ, бр. 59 от 12.07.2024 г. и ДВ, бр. 66 от 21.07.2026 г., както и приложимите към датата на откриване редакции на ЗОП, ЗУСЕФСУ и ПМС № 4/11.01.2024 г.

I. РИСКОВЕ ПРИ ПЛАНИРАНЕТО И ПОДГОТОВКАТА НА ВЪЗЛАГАНЕТО, ОБЯВЛЕНИЕТО И ДОКУМЕНТАЦИЯТА

Превантивен фокус за 2026 г. – планиране: от 07.08.2026 г. чл. 230а от ЗОП задължава всеки възложител до 30 ноември да изготвя и публикува в профила на купувача в ЦАИС ЕОП индикативен план-график за обществените поръчки и рамковите споразумения, предвидени за следващата календарна година, както и своевременно да отразява последващите промени. План-графикът се изготвя по образец на изпълнителния директор на АОП. За възлаганията през 2027 г. първият практически релевантен срок е 30.11.2026 г., поради което изпълнението на това задължение следва да бъде включено в предварителните контролни процедури на бенефициента.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

1. Неправилен избор на ред за възлагане и грешки при определяне на прогнозната стойност

➤ Риск по чл. 21, ал. 15 и ал. 16 от ЗОП възниква, когато един и същ самостоятелен възложител възлага в рамките на 12 месеца идентични или сходни дейности по по-облекчен ред, вместо да определи приложимата процедура според съвкупната им прогнозна стойност. На практика раздробяването често цели използване на възлагане по Глава двадесет и шеста от ЗОП (събиране на оферти с обява) вместо публично състезание, открита процедура или друг приложим състезателен ред.

➤ Сходен проблем е директното сключване на договор по чл. 20, ал. 4 от ЗОП, когато стойността и обстоятелствата налагат възлагане по Глава двадесет и шеста, публично състезание, открита процедура или друга състезателна процедура по 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. Поради това, 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. С оглед на това, 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.

➤ Практически риск е неправилното определяне на началния момент на 12-месечния период по чл. 21, ал. 16 от ЗОП, например когато той автоматично се брои от датата на сключване на договора за предходното възлагане.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Релевантният период се определя във връзка с чл. 21, ал. 2 от ЗОП, според който прогнозната стойност се изчислява към датата на решението за откриване, съответно към обявата за събиране на оферти. Само при директно възлагане, за което се проверява липсата на предходни сходни възлагания, 12-месечният период се отчита от датата на директното възлагане/сключване на договора. В останалите хипотези отправна точка е актът, с който е стартирано съответното възлагане.

➤ Като риск при определянето на реда за възлагане се разглежда и ненатрупването на стойностите на идентични или сходни потребности само защото се финансират от различни източници, изпълняват се на различни места или са заявени от различни звена на един и същ възложител. Когато тези звена не са самостоятелни възложители, прогнозната стойност следва да отразява общата потребност на възложителя, а не да се определя поотделно за всяко териториално, функционално или друго вътрешно звено.

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 ЕФСУ, 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 част от потребностите са свързани с конкретен проект по ППР, а други – с текущи дейности на възложителя извън съответния проект. 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.

➤ Отделна хипотеза 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. 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 необходимо е да се включи към стойността на проектантската задача и тази по упражняване на авторски надзор.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

➤ Относно процедурите на договаряне без предварително обявление Управляващият 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 посочени в ЗОП условия, а провеждането им трябва 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.

Договарянето без предварително обявление на основание чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП е допустимо само когато необходимият резултат трябва да бъде осигурен незабавно или в много кратък срок. За да се прибегне до този изключителен ред, трябва обективно да е невъзможно последиците от извънредното обстоятелство да бъдат преодоляни чрез открита, ограничена или състезателна процедура с договаряне, включително чрез предвидените в закона ускорени срокове, които запазват състезателния характер на възлагането.

От изложеното следва, че 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.

Когато договарянето е открито месеци или години след извънредното събитие, трудно може да се обоснове крайна неотложност по чл. 79, ал. 1, т. 4 от ЗОП. Същото важи, когато стартирането на процедурата или на изпълнението е отложено до осигуряване на финансиране – например до решение на орган, предоставящ средства за преодоляване на последици от бедствия и аварии, или при използване на механизъм по чл. 114 от ЗОП.

➤ Като отделна рискова хипотеза се установява неоснователно директно възлагане в нарушение на чл. 13, ал. 1, т. 15 от ЗОП, тъй като не е налице някое от изброените в нормата условия. Относно изключенията от приложното поле на ЗОП трябва да обърнем внимание, че трябва 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.

При възлагане по модела „in house“ следва да са изпълнени всички законови предпоставки за изключението от приложното поле на ЗОП, разглеждани и в контекста на чл. 12 от Директива 2014/24/ЕС и чл. 28 от Директива 2014/25/ЕС. Контролираният стопански субект трябва да разполага с реален капацитет да изпълни възложените дейности. Ако съществена част от тях впоследствие бъде прехвърлена към друго лице, без да е проведена приложимата процедура, възниква риск от прикрито превъзлагане и заобикаляне на принципите на публичност, прозрачност и конкуренция.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

2. Обособени позиции – липса на конкретни и обосновани мотиви за неразделяне

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 разделянето не е целесъобразно, причините следва да бъдат посочени в решението за откриване и да произтичат от конкретния предмет и организацията на изпълнението, а не да остават формални. В практиката по Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014–2020 г. този подход е потвърден с Решение № 6784/22.06.2023 г. по адм. д. № 2894/2023 г., VII о. на ВАС. Съдът приема, че оперативната самостоятелност на възложителя при преценката по чл. 46, ал. 1 ЗОП е ограничена от чл. 2, ал. 2 ЗОП и че мотиви, свързани преимуществено с организацията и административния ресурс на възложителя, не са достатъчни, когато предметът обективно позволява обособяване на самостоятелни позиции. Целта на задължението за мотивиране е да се предотврати необосновано обединяване на дейности или обекти, способно да стесни конкурентната среда.

Практиката показва 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.

➤ 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. Така 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 препятства 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.

➤ Като показателна хипотеза за нарушение необходимо е да се посочи включването на доставката на различен вид стоки в рамките на една обособена позиция. Независимо, че предметът на обществената поръчка е разделен на обособени позиции, УО счита, че включването на доставка на различен вид стоки в рамките на една позиция, които представляват интерес на различен кръг стопански субекти, представлява нарушение на ЗОП.

➤ Илюстративен случай е когато възложителят не е изразил мотиви за невъзможността за разделяне на поръчката на обособени позиции, а бланкетно е посочил, че 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, 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

на различни категории икономически оператори, тъй като с поръчката се цели доставка на различни по характеристики, употреба и предназначение стоки, като за търговия с някои от тях е необходимо разрешение, а за други не.

➤ Друга практическа хипотеза възниква, когато в една обособена позиция се включват дейности, доставки или групи артикули, които представляват интерес за различни категории икономически оператори. В подобни случаи мотивите за неразделяне следва да са конкретни и да обосновават защо съвместното възлагане е необходимо с оглед на предмета и начина на изпълнение, а не само да възпроизвеждат общи съображения за удобство или координация. Практиката по ОП „Региони в растеж“ потвърждава, че при преценката трябва да се отчита дали обединените дейности или артикули се предлагат от различни групи стопански субекти и дали общото им възлагане създава необоснована пречка за участие. В този смисъл е Решение № 8124/23.07.2025 г. по адм. д. № 3923/2025 г. на ВАС, с което е оставен в сила изводът за нарушение на чл. 46, ал. 1 ЗОП при включване в една обособена позиция на различни групи артикули без достатъчна обосновка, довело до ограничаване на кръга на потенциалните участници.

Практически акцент по чл. 80 от ППЗОП: когато поръчката включва обективно делими части, попадащи в списъка по чл. 12, ал. 1, т. 1 от ЗОП, тези части следва да бъдат отделени в една или повече обособени позиции, запазени за специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания. Редът за възлагане се определя спрямо общата стойност на всички части, освен в хипотезите на чл. 21, ал. 6 от ЗОП. Възложителят може да прецени дали запазените стоки или услуги да бъдат групирани в една или в няколко позиции, но не може да пренебрегне самото задължение за запазване.

3. Вътрешни ценови лимити по дейности, превърнати в условия за допустимост

Като ограничителна практика се оценява въвеждането на отделни максимални стойности за дейности, които са част от единния предмет на поръчката или на конкретна обособена позиция, когато превишаването на някоя от тези стойности е обвързано с отстраняване. При подобна конструкция вътрешната бюджетна разбивка престава да има само финансово-планов характер и се превръща в допълнителен праг за допустимост на офертата.

Необходимо е ясно да се разграничават бюджетното планиране и оценката за допустимост. Възложителят може да разпредели прогнозната стойност по дейности за целите на планирането, допустимостта на разходите, отчетността или плащанията. Ограничителният ефект възниква, когато това вътрешно разпределение се използва като самостоятелно основание за отстраняване, въпреки че общата цена на офертата остава в рамките на максималната стойност на поръчката или на съответната обособена позиция.

При инженеринг, включващ проектиране, авторски надзор и СМР, отделните компоненти са функционално свързани и служат за постигането на един общ резултат. Ако възлагането е организирано като единен предмет, офертата се подава и оценява за целия инженеринг, а не за всяка дейност като самостоятелно възлагане. Поради това съответствието на ценовото предложение следва да се проверява спрямо общия финансов лимит на поръчката или на съответната обособена позиция.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Обвързването на вътрешни лимити с отстраняване стеснява свободата на икономическите оператори да изградят конкурентно ценово предложение според собствената си организация, ресурсна обезпеченост, експертен капацитет, разпределение на разходите и оценка на риска. Възможно е участник да предложи по-висока цена за проектиране и авторски надзор, компенсирани от по-ниска цена за СМР, или обратното, без да надвишава общия бюджет. При фиксирани прагове по дейности такава оферта би могла да бъде отстранена независимо от конкурентната обща цена.

Систематичното тълкуване на ЗОП води до същия резултат. Чл. 21, ал. 7 от ЗОП потвърждава цялостния подход при определяне на прогнозната стойност на поръчките за строителство, а чл. 59, ал. 2 и чл. 61 от ЗОП насочват преценката към поръчката или към съответната обособена позиция. Когато отделните дейности са част от единен предмет, законът не предвижда те да функционират като самостоятелни ценови позиции за целите на допустимостта.

Пряко относима практика по ОП „Региони в растеж“ е Решение № 9267/26.07.2024 г. по адм. д. № 3677/2024 г., VII о. на ВАС. При поръчка с предмет инженеринг, финансирана по ОПРР, съдът потвърждава ограничителния ефект на условие, при което наред с общата прогнозна стойност са определени самостоятелни пределни стойности за проектиране, авторски надзор и СМР, чието превишаване води до отстраняване. Когато участникът предлага обща цена в рамките на бюджета на инженеринга, но би бил отстранен единствено поради различно вътрешно разпределение на цената между отделните дейности, свободата му на конкурентно ценообразуване се ограничава необосновано.

За целите на последващия контрол следва да се прави ясно разграничение между допустима вътрешна бюджетна разбивка по дейности и превръщането на тази разбивка в самостоятелни прагове за допустимост на офертата. Вътрешното разпределение може да служи за планиране, проследяване на допустимостта на разходите, финансово отчитане или организация на плащанията. Риск от нарушение възниква, когато превишаването на стойност за отделна вътрешна дейност е основание за отстраняване, въпреки че общата цена е в рамките на максималната стойност на поръчката или обособената позиция. Именно такъв ограничителен ефект е разгледан в Решение № 9267/26.07.2024 г. по адм. д. № 3677/2024 г. на ВАС.

Практически акцент: вътрешна бюджетна разбивка по дейности е допустима като инструмент за планиране и финансово управление, но при единен предмет на възлагане тя не следва да се превръща в самостоятелен критерий за допустимост на ценовата оферта.

4. Срокове за получаване на оферти – неправилно съкращаване или неудължаване

При сроковете за подаване на оферти контролът трябва да обхваща три отделни въпроса: дали първоначално е определен законосъобразен и достатъчен срок; дали са налице предпоставки за използване на съкратени срокове; и дали след промени в условията на процедурата срокът е удължен в необходимия обем. На публичност подлежат както първоначалните, така и всички последващо изменени срокове.

Най-често установяваните отклонения при сроковете могат да се обединят в две основни групи:



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

- при откриване на процедурата е определен срок, по-кратък от нормативно допустимия или обективно необходимия за подготовка на офертите;

- след съществено изменение на условията не е предоставено изискуемото допълнително време за адаптиране и подаване на оферти.

➤ *Относно 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 относно 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 трябва 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 необходимо е да се обоснове изводът, че не е налице хипотезата за спешно възлагане на обществената поръчка.*

От една стара, 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. Наред с това, съгласно т. 18 от посочените по-горе насоки, на етапа на кандидатстване бенефициентът трябва да е обявил обществените поръчки за възлагане на дейностите, които се планира да се извършват от външен изпълнител (вкл. по чл. 114 от ЗОП). От изложеното се установява още на етап кандидатстване възложителят е бил запознат със срока за изпълнение на проекта, както и с условията за кандидатстване, и с оглед на това няма как да се приеме, че е налице хипотеза за спешно възлагане. Следователно срокът за получаване на офертите е бил намален незаконосъобразно.

➤ Възложителят е извършил промяна в критериите за подбор относно техническите и професионални способности на участниците, изразяваща се в промяна в изискването за брой лица, с които е необходимо да разполагат участниците за изпълнение на обществената поръчка. Възложителят посочва, че вместо 3 (три) лица от участниците се изисква да разполагат с не по-малко от 2 (две) лица. Видно, направените от възложителя изменения са съществени и осъществяват състава на чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП. С направената промяна възложителят облекчава формулираните изисквания към участниците относно техническите и професионални им способности, което от своя страна означава, че на потенциалните участници, които биха подали оферта след направените изменения, трябва да се гарантира възможност за пълноценно изготвяне на оферта, същото което е било предоставено в първоначалното обявление. Именно това е и целта на законодателя при въвеждането на разпоредбата на чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП, при извършени съществени промени в условията на обществената поръчка, които налагат промяна в офертите на участниците, възложителят трябва да удължи срокът за подаване на оферти, като новият срок трябва да не е по-кратък от първоначално определения. В конкретния



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

случай се установява, че удълженият срок не отговаря на законовото изискване и възложителят след направените съществени изменения в условията на процедурата е съкратил незаконосъобразно срокът за подаване оферти с 9 дни. За да се установи евентуалното финансово влияние на нарушението, необходимо е да се изследва съотношението на срока за получаване на оферти, след изпращане за публикуване в РОП на АОП на Обявлението за изменение с изначално определения срок за подаване на оферти, определен в Обявлението, изпратено за публикуване в РОП на АОП. Това съотношение се изчислява по формулата:

$X = Y/Z \times 100$, където:

X – процентът, който показва каква част от първоначално предоставения срок остава на разположение на участниците след публикуването на обявлението за изменение; при $X = 100 \%$ новият срок е равен на първоначално определения;

Y – броят дни за получаване на оферти, считано след изпращането за публикуване в РОП на АОП на обявлението за изменение;

Z – първоначалният срок за подаване на оферти, определен с обявлението за процедурата.

➤ Относно 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 публикувано, към инвестиционния проект са публикувани допълнителните части. 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 този срок не може да е по-кратък от първоначално определения, посочен в обявлението за провеждане на процедурата. В разглежданият случай е налице липса на удължаване на обявените срокове.

В националното законодателство липсва легална дефиниция на понятието „съществени изменения“ по отношение на промените в условията на процедурата след нейното откриване. Преценката следва да се извършва според характера и ефекта на конкретната промяна върху подготовката на офертите. Когато чрез разяснение фактически се изменя изискване, което има значение за съдържанието на офертата, възложителят следва да прецени приложението на чл. 100 ЗОП и необходимостта от удължаване на срока за подаване на оферти. В практиката по ОП „Региони в растеж“ този въпрос е разгледан в Решение № 7739/12.07.2023 г. по адм. д. № 672/2023 г., VII о. на ВАС, по спор за финансова корекция, включващ нарушения на чл. 100, ал. 7, т. 1 и чл. 33, ал. 5 ЗОП.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Когато промяната засяга параметър, който налага участниците да преработят техническите или ценовите си предложения, тя следва да се третира като съществена. Законосъобразният способ е формално изменение на условията чрез обявление за изменение или допълнителна информация, придружено от удължаване на срока за подаване на оферти в изискуемия размер.

➤ Илюстративен случай е във връзка с постъпило искане за разяснение през ЦАИС ЕОП, с което се изисква разяснения за артикул от техническата спецификация. В отговор на запитването възложителят посочва, че допълнителни характеристики за този артикул. От горното необходимо е да се заключи, че с предоставеното разяснение се допълва информацията за продуктите, което е в нарушение на Закона за обществените поръчки и по-специално чл. 100, ал. 7 от ЗОП и чл. 33, ал. 5 от ЗОП.

Недопустимо е съществена характеристика на предмета или техническата спецификация да бъде допълвана единствено чрез разяснение, без формално изменение на условията. При такава хипотеза се засягат чл. 100, ал. 1, ал. 3 и ал. 7 от ЗОП, както и чл. 33, ал. 5 от ЗОП, който не допуска чрез разяснения да се променят първоначално обявените условия.

5. Публичност и пълнота на информацията при обявяване на процедурата

Рисковете в тази група произтичат от непълно или неточно оповестяване на условията на процедурата – например когато в обявлението или документацията липсва информация за критерии за подбор, критерии за възлагане и относителната им тежест, технически характеристики или други елементи, които са съществени за подготовката и оценяването на офертите.

Към нарушенията на публичността се отнасят както първоначални пропуски при публикуването, така и промени в условията, извършени по начин, който не осигурява на всички заинтересовани лица равен и своевременен достъп до актуалната информация за поръчката.

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 трябва 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 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, това разяснение е изискано 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

продукт и др., които не са били налични в изначално публикуваната документация за участие. От изложеното следва, възложителят е въвел нови технически параметри в утвърдената спецификация на поръчката, които изменения са съществени съгласно 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 възложителят е налице задължение за удължаване на срока за подаване на оферти, но за целта трябва да бъде спазена процедурата по чл. 100, ал. 7 от ЗОП. С оглед на това, всяко едно съществено изменение след изтичане на сроковете за промяна по чл. 100 от ЗОП, трябва да води до прекратяване на процедурата за възлагане на обществена поръчка.

➤ 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. Допълнително 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 наред с това се разширява обхвата на изискването, като се удължава първоначално посочения период на придобиване на този опит. Така 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. С оглед на това, с предоставеното разяснение е допуснато нарушение на разпоредбите на чл. 100, ал. 1, изречение последно от ЗОП, а именно: въведени са условия, които променят кръга на заинтересованите лица.

➤ Допълнително 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 заложено условие за професионалната квалификация на ключов експерт с посочена специалност, коя 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

образование на ключов експерт, т.е. дадените разяснения съставляват липса на отговор относно еквивалентността на изискуемото образование за този ключов експерт.

➤ При проверка на проведено възлагане чрез събиране на оферти с обява е констатирано, че публикуваните в профила на купувача документация, техническа спецификация и методика за оценка на офертите се отнасят до обществена поръчка с предмет, различен от посочения в обявата за събиране на оферти. С тези си действия възложителят е нарушил чл. 187, ал. 3 от ЗОП, съгласно който заедно с публикуване на обявата възложителите осигуряват достъп до техническите спецификации и всяка друга информация, свързана с изпълнението на поръчката, когато е приложимо на профила на купувача. Посоченото нарушение е възпрепятствало потенциалните участници да подготвят своите оферти. За същите не е била налична информацията относно конкретните дейности, включени в предмета на обществената поръчка, както и изискванията относно минималния експертен състав за изпълнение и професионалната компетентност на експертите (квалификация и специфичен професионален опит). На следващо място на потенциално заинтересованите лица не е осигурен достъп до информация, касаеща методиката за оценка, относно начина на определяне на оценката на офертите и по-конкретно на показателя, свързан с професионалната компетентност на екипа за изпълнение. Не са ясни какви подпоказатели включва този показател, как се формират точките по тях и каква е тежестта им при формиране на оценката. Като краен резултат подготовката на заинтересованите от обществената поръчка лица е била затруднена. Ако възложителят е констатирал технически пропуск или грешка, той е бил задължен, след като я отстрани, да извърши последващи нормативноустановени действия за гарантиране равния достъп на участниците до документацията от гледна точка на запознаване със съдържанието ѝ и сроковете за подаване на офертите. Съдържането на „Профил на купувача“ е нормативно задължение на възложителя, съдържащо се в чл. 36а от ЗОП. Профилът на купувача е обособена част от електронната страница на администрацията с осигурена публичност. Документите, които се публикуват в Профила на купувача под формата на електронни документи са посочени в чл. 36а, ал. 1 от ЗОП. Тези документи се обособяват в електронна преписка с удостоверяване на датата на публикуването им. Редът и сроковете за публикуване на документите в Профила на купувача са регламентирани в раздел първи, глава четвърта от Правилника за прилагане на Закона за обществени поръчки. Възложителят е задължен да публикува документите по чл. 36, ал. 1 от ЗОП едновременно в регистъра и на профила на купувача - чл. 19а, ал. 1 от ППЗОП. Като не е изпълнил точно изискването на чл. 187, ал. 3 от ЗОП, възложителят е допуснал нарушение за изискването за едновременно публикуване на обявата и документите по процедурата на профила на купувача, с което е нарушил принципите за равнопоставеност на участниците, публичност и прозрачност.

II. РИСКОВЕ ПРИ ФОРМУЛИРАНЕТО И ДОКАЗВАНЕТО НА КРИТЕРИИТЕ ЗА ПОДБОР

2.1. Годност и професионална правоспособност – непропорционални или преждевременни изисквания

2.1.1. Специфични рискове при участници – неперсонифицирани обединения



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

➤ **Рискова практика:** Една от нередностите 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, относно 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.

Изискването всеки член на обединението, който ще извършва строителство, да е регистриран в ЦПРС за изискуемата четвърта група, втора категория строежи, създава необосновано ограничение за 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 възложителят 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. Така 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 относно обекти от останалите групи строежи в тази категория.

2.1.3. Условия, които затрудняват или ограничават чуждестранните икономически оператори



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Рискова практика: 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 от практиката: 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 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, фактически 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.

Наред с това е необходимо да се отчита, 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.

2.2. Икономическо и финансово състояние – завишени или недостатъчно обосновани изисквания

Повтарящ се риск е изискването за минимален специфичен оборот да бъде определено на ниво, което не е обосновано от стойността, обема, срока и реалната сложност на обществената поръчка. Самото обстоятелство, че законът допуска критерий за оборот, не освобождава възложителя от задължението за пропорционалност.

Съгласно чл. 61, ал. 1, т. 1 от ЗОП относно 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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.

При определяне на изискване за минимален специфичен оборот възложителят следва да извърши самостоятелна преценка дали размерът му е необходим и пропорционален с оглед предмета, стойността, обема и срока за изпълнение на поръчката. Формалното съобразяване с максималния праг по чл. 61, ал. 2 ЗОП не е достатъчно, когато конкретният размер на специфичния оборот остава необоснован и създава разубеждаващ ефект. Показателно е Решение № 8702/19.07.2021 г. по адм. д. № 13247/2020 г. на ВАС, постановено по проект по ОП „Региони в растеж“. При прогнозна стойност 1 889 833,33 лв. и изискан специфичен оборот 2 000 000 лв. съдът приема, че макар размерът да е под максимално допустимия за минималния общ оборот по чл. 61, ал. 2 ЗОП, определянето му над стойността на поръчката следва да бъде изрично и конкретно мотивирано; при липса на достатъчна обосновка изискването ненужно ограничава кръга на потенциалните изпълнители в нарушение на чл. 2, ал. 2, чл. 59, ал. 2 и чл. 61, ал. 1, т. 1 ЗОП.

Следва да се отчете и обстоятелството, че в редица случаи е налице изцяло припокриване на дадената от възложителите дефиниция за специфичен оборот в сферата на поръчката с формулираните изисквания за придобит опит в критериите за технически и професионални способности, където наред с това се изисква изпълнение на идентична/сходна дейност по доставка/услуга/строителство, предмет на съответната обществена поръчка. С оглед на това, 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.

Необходимо е да се разграничават финансовата способност на участника и техническият му опит. Размерът на специфичния оборот не следва да се използва като заместител на критериите за технически и професионални способности, особено когато възложителят вече е предвидил изисквания за сходен опит, правоспособност и необходим експертен ресурс. В Решение № 8702/19.07.2021 г. по адм. д. № 13247/2020 г. на ВАС, постановено по ОПРР, е подчертано, че техническите възможности и опитът не се доказват чрез стойността на изпълнени договори като оборот и че завишаването на специфичния оборот трябва да е обосновано от действителната сложност и параметри на поръчката. Сходен акцент върху необходимостта специфичният оборот да не се обвързва с прекомерно конкретни характеристики на предходно строителство е поставен и в Решение № 9826/17.07.2020 г. по адм. д. № 12611/2019 г. на ВАС, също постановено по спор по ОПРР.

➤ **Професионална отговорност:** Пример за ограничително изискване относно 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.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Формулираното по този начин изискване е ограничително тъй като 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 този 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 това 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“.

➤ **Чуждестранни участници:** 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.

➤ **обединения:** Относно участници – неперсонифицирани дружества в процедура за строителство и/или инженеринг, се установява нередност изразена чрез поставяне на условие, при което възложителят 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 относно 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. Наред с това, 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 описаните 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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.

Такъв критерий може да възпрепятства участието на обединения, чиито членове законосъобразно биха могли да изпълнят строителството, но не разполагат още на етап оферта с изискваното увеличено застрахователно покритие. Увеличаването на застрахователната сума може да бъде извършено след настъпване на релевантната промяна – например след определянето на обединението за изпълнител.

2.3. Технически и професионални способности – критерии с ограничителен ефект

➤ Незаконсъобразен риск възниква при въвеждане на прекомерно стеснени изисквания за образователно-квалификационна степен или професионална квалификация на експерт – технически ръководител/ръководител на обект, когато нормативната уредба допуска по-широк кръг технически правоспособни лица. Съгласно чл. 163а, ал. 4 ЗУТ техническият ръководител може да бъде строителен инженер, архитект или строителен техник, а други технически правоспособни лица могат да осъществяват специализирано техническо ръководство на отделни СМР съобразно придобитата им специалност и образователно-квалификационна степен. Поставянето на по-висок или по-тесен образователен ценз е допустимо само когато възложителят може да го обоснове със специфики на конкретния предмет и то е пропорционално на възлаганите дейности. В Решение № 4406/06.04.2021 г. по адм. д. № 10105/2020 г. на ВАС, постановено по проект по ОПРР, изискване ръководителят на обекта да бъде строителен инженер – магистър с конкретно определени специалности е прието за необосновано ограничително. В същата насока е Решение № 3253/18.03.2024 г. по адм. д. № 11469/2023 г., VII о. на ВАС, също по ОПРР, в което изискването за висше образование с квалификация „строителен инженер“ е счетено за непропорционално при липса на специфики на предмета, които да го налагат.

➤ технически ръководител: Друг често срещан случай, е когато възложителите формулират критерий за подбор, според който участниците трябва 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“.

Формулираното по този начин 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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“.

От цитираната нормативна уредба не следва общо изискване техническият ръководител непременно да притежава висше образование на точно определена образователно-квалификационна степен „бакалавър“ или „магистър“. Правоспособността трябва да се преценява според приложимите изисквания на ЗУТ и конкретните функции, а допълнително завишаване на образователната степен изисква самостоятелна обосновка с предмета и сложността на възлагането.

Националната класификация на професиите и длъжностите и методологичните бележки към нея също не обосновават автоматично изискване за степен „магистър“ за всяка длъжност, при която законът допуска упражняване на професията и от лица с друга призната образователна степен. Следователно поставянето на по-висок образователен праг трябва да има конкретно нормативно или фактическо основание.

С оглед на това, 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.

➤ Пример за ограничителен критерий за подбор е установено от страна на Управляващия орган в обществена поръчка с предмет строителен надзор изискване всеки участник да има опит за изпълнение на поръчката, придобит за последните 3 години от дейност/и с предмет идентични или сходни с предмета на поръчката, като под „дейности сходни с предмета на поръчката“, се разбира строителен надзор по време на строителство, свързано с изграждане или рехабилитация или реконструкция или основен ремонт на съоръжение/съоръжения от канализационна техническа инфраструктура в урбанизирани територии. Изискването поражда ограничителен ефект върху участието, доколкото местоположението на строежите, върху които се осъществява надзорът е определящо единствено и само за изпълнителя на строителните работи от гледна точка на организация и технология на изпълнение на строителните дейности в населено място, но за лицето упражняващо строителен надзор, този характерен белег не е присъщ, поради контролните функции и задължения които са му вменени законодателно, които не се влияят от местоположението на обекта на надзор.

➤ 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 конкретната поръчка, през последните 3 (три) години назад, считано от датата на подаване на офертата.

За сходна дейност е прието изготвянето на технически или работен проект, за който впоследствие е издадено разрешение за строеж.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Важен момент, в разглежданата хипотеза, е издаването на разрешение за строеж за конкретния инвестиционен проект. Това разрешение е извън обхвата на задължения на икономическите оператори в областта на проектантските услуги, тъй като 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.

➤ **Опит при инженеринг:** В поръчка за инженеринг, от участниците се изисква 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 съгласно 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 съгласно приложимото законодателство. С оглед на посоченото относимият период на опита за проектиране по договор за инженеринг е 5 години.

➤ **Координатор по безопасност и здраве:** Според предварително обявените изисквания на възложителя посочени в обявлението и документацията за участие, от участниците се изисква 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.

Формулираното по този начин изискване е неотносимо и несъобразено към предмета на поръчката. В този контекст е важно 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. Наред с това, при строителство на обекти от първа до четвърта категория, възложителят трябва 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. С оглед на това, ангажирането на координатор по безопасност и здраве е извън обхвата на задължения от строителя и това лице е изцяло в прерогатива на консултанта по чл. 166 от ЗУТ.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Гореизложеното изискване е 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

Илюстративен пример за ограничително изискване е свързан с поставен критерий за подбор в обществена поръчка за инженеринг участниците да разполагат с технически екип за изпълнение на строително-монтажните работи, включително със специалист „Здравословни и безопасни условия на труд“ (ЗБУТ), който трябва да притежава валидно удостоверение (сертификат) по безопасност и здраве и координатор по ЗЗБУТ – съгласно изискванията на Наредба №2 от 22.03.2004 г. за минималните изисквания за ЗЗБУТ при извършване на строителни дейности или еквивалент и специфичен професионален опит: минимум 2 (две) години опит като координатор Здравословни и безопасни условия на труд. Управляващият орган е констатирал, че доколкото поръчката е с предмет строителство, а не за избор на консултант по чл. 166 от ЗУТ, въведеното изискване към лицето за позиция специалист „Здравословни и безопасни условия на труд“ (ЗБУТ) за наличие на придобит специфичен професионален опит с определена минимална продължителност като координатор здравословни и безопасни условия на труд не е съобразено с предмета на поръчката. Цитираното изискване на възложителя създава необосновано ограничение за участието в процедурата на лица, които разполагат с експерти притежаващи опит относим към изпълнението на предмета на конкретната обществена поръчка, а именно специфичен опит в изпълнението на функциите на длъжностно лице (орган) по ЗБУТ.

➤ **Чуждестранен технически ръководител:** При възлагане на поръчка за строителство възложителят е предвидил 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.

Изискване чуждестранният експерт да има вече призната в България професионална квалификация още при подаването на офертата създава ненужна административна тежест и може да възпре участието на икономически оператори с подходящи специалисти. Пропорционалният подход е признаването да бъде осигурено от определения изпълнител преди реалното изпълнение на функциите, когато приложимото законодателство го изисква.

➤ **Екип при строителен надзор:** 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.

Ако възложителят допуска единствено експерти, които вече са включени в заверения списък към лиценза на конкретния консултант, се ограничава възможността участникът да



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

използва капацитета на трети лица по чл. 65, ал. 1 от ЗОП. По този начин могат да бъдат изключени специалисти с изискуема квалификация и опит само защото към момента на оферирането не са част от списъка към лиценза на участника.

Практическият ограничителен ефект е, че икономическият оператор би трябвало предварително да включи допълнителни специалисти към лиценза си, без да има сигурност, че ще спечели поръчката. Това предполага разход на време и средства преди възникването на реална необходимост и може да разубеди иначе способни участници.

➤ Илюстративен случай е налице в обществена поръчка с предмет озеленяване, затревяване и изграждане на напоителни системи, в която от страна на възложителя са поставени ограничителни и несъобразени с дейностите по поръчката критерии за подбор. Изискванията към участниците включват: наличие на вписване в Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС), пета група; валидна застраховка „Професионална отговорност“ в строителството; реализиран минимален оборот в строителството. Управляващият орган е приел, че формулираните изисквания не са съобразени с предмета на поръчката, доколкото същият не е строителство, а представлява услуги, свързани с озеленяване – видно от описанието на дейностите (почвена подготовка, засаждане, затревяване, поддръжка).

Допълнително в същата обществена поръчка към участниците е поставено също така и изискване за наличие на изпълнени дейности с предмет и обем, идентични или сходни с тези на поръчката през последните 5 (пет) години, считано от датата на подаване на офертата, като под „дейности с предмет и обем, идентични или сходни с тези на поръчката“ необходимо е да се разбира изпълнение на дейности за изграждане и/или поддържане и/или реконструкция и/или основен ремонт и/или рехабилитация на озеленени площи, паркове и градини в градски пространства с публичен, отворен достъп. Подобно изискване за специфичен опит е поставено и относно Ландшафтният архитект от екипа за изпълнение. УО е счел изискването за ограничително, тъй като статутът на достъп (публичен или частен) не променя естеството на озеленителните дейности, нито изисква специфична експертиза. Подобно изискване няма връзка и не отчита техническата същност на дейностите от предмета на поръчката.

➤ **Професионален опит на ръководния състав:** Повтаряща се 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.

Формулираното по този начин изискване за години общ професионален опит съответстващ на придобитата квалификация, е незаконосъобразно и създава необосновано ограничение за 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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. С оглед на това 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 наред с това 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, но същевременно отговарящи на условията по чл. 167 от ЗУТ и Наредба № РД-02-20-25/03.12.2012 г. (В тази смисъл е и Решение №12280/01.12.2021 г. на ВАС по адм. д. № 7595/2021 г., VII отделение.)

➤ **Рискова практика:** 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.

➤ **Доказване на сходен строителен опит:** При поръчка за строителство, възложителят е формулирал 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 създава необосновано ограничение за 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 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.

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

Различен минимален професионален опит според това дали техническият ръководител е инженер или строителен техник поставя правоспособните лица със средно техническо образование в по-неблагоприятно положение. Чл. 163а, ал. 2 от ЗУТ не свързва правото да се изпълняват функциите на технически ръководител с допълнителен брой години опит единствено поради вида на придобитото образование.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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

Изискването за трудов стаж е ограничително спрямо лицата, придобили професионален опит на база на гражданско или друго правоотношение. Допълнително, изисквания относно начина на придобиване на опита не се съдържат в приложимото към предмета на поръчката законодателство.

➤ **Отделни екипи по обособени позиции:** При последващия 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 намирайки се в рамките на една община, при която възложителят е формулирал условие при offerиране по повече позиции участникът да предложи различен персонал и/или ръководен състав за всяка една от позициите поотделно.

С това 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 е необходимо 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.

➤ **Сервизна обезпеченост:** Изискване, според което от участника се изисква 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.

➤ **Териториално ограничение за сервиз:** 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.

➤ **Сервиз на територията на България:** Изискване, съгласно което от участника се изисква да разполага със сервизна база на територията на Република България при подаване на offerтата. Местоположението на сервизната база към момента на подаване на offerтата създава необосновано ограничение за участието на лицата в процедурата, тъй като при подаване на offerтата 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 наличен още при подаване на offerтата оторизиран сервиз в конкретно населено място, на територията на България или в точно определен радиус може да има дискриминационен ефект. То поставя в по-благоприятна позиция операторите, които вече разполагат с такава база, вместо сервизната обезпеченост да бъде формулирана като условие за изпълнение след определяне на изпълнителя.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

➤ Смесване на критерий за подбор с показател за оценка: При процедура за СМР по ОП „Региони в растеж“ възложителят е изискал участниците да прилагат система за управление на околната среда EN ISO 14001 или еквивалент с обхват, съответстващ на предмета на поръчката, като едновременно с това в методиката са присъждани точки за описание на мерки за опазване на околната среда. В Решение № 4406/06.04.2021 г. по адм. д. № 10105/2020 г. ВАС приема, че при такава конструкция следва да се съблюдава императивната забрана по чл. 70, ал. 12 ЗОП критериите за подбор да бъдат използвани като показатели за оценка. Рискът не произтича от самото изискване за приложим стандарт, а от използването на едно и също обстоятелство едновременно за доказване на техническа/професионална способност и за получаване на преимущество при оценяването.

2.4. Преждевременно изискване на доказателства по чл. 67, ал. 5 и чл. 112, ал. 1 от ЗОП

➤ **преждевременни доказателства за оборудване:** 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 този документ се изисква единствено при условията на чл. 67, ал. 5 и чл. 112, ал. 1 от ЗОП.

➤ **Преждевременни референции:** 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 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 въведеното 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, тъй като така въведеното изискване, ограничава кръга на потенциалните участници в нарушение на чл. 2, ал. 2 от ЗОП.

Наред с това, 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.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Практически акцент: възложителят разполага с оперативна самостоятелност при определянето на критериите за подбор, но тя не е неограничена. Всеки критерий трябва да бъде свързан с предмета и да е съизмерен със стойността, сложността, количеството и обема на поръчката. Забраната на чл. 2, ал. 2 от ЗОП изключва условия, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават стопански субекти. Настоящият анализ е превантивен и неизчерпателен; като допълнителен ориентир може да се използва и обобщената практика на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ относно ограничителните изисквания.

В оперативната самостоятелност на възложителя е преценката за избор на критерии за подбор и изисквания относно предмета на обществената поръчка и потребността, която се стреми да задоволи. Необходимо е допълнително да се отчете, че оперативната самостоятелност на възложителя има свои граници и това са изискванията на чл. 2, ал. 2 от ЗОП, съгласно които възложителите нямат право да ограничават конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или създават необосновано ограничение за участието на стопански субекти в обществените поръчки и които не са съобразени с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка. Анализът има информативен характер и изложеното в него е неизчерпателно като в допълнение и с цел превенция трябва да имате предвид и практиката на Изпълнителна агенция „Одит на средствата от Европейския съюз“ представена в Обобщение на срещаните в практиката на одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им, налично на следния електронен адрес: <https://aeuf.minfin.bg/bg/25>.

III. РИСКОВЕ ПРИ ТЕХНИЧЕСКИТЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ И МЕТОДИКИТЕ ЗА ОЦЕНКА

➤ **Рискова практика:** 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“.

Практически акцент: минималните изисквания към съдържанието на техническото предложение не следва да се използват като скрит критерий за подбор. Когато чрез тях фактически се проверява дали участникът разполага с определен екип, експертиза или капацитет и несъответствието води до отстраняване още преди разглеждането на ценовото предложение, условията имат белезите на критерии за подбор. В тези случаи изискванията следва да бъдат формулирани в съответния раздел на документацията и съобразени с чл. 70, ал. 12 от ЗОП.

➤ **Рискова практика:** 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.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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

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

В описанието на това 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, формулираните изисквания, не предоставят обективна информация на заинтересованите икономически оператори, за това как трябва 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 трябва 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 създава необосновано ограничение за участието на стопански субекти в процедурата, тъй като заложените от възложителя условия не предоставят обективна информация на заинтересованите икономически оператори, за това как трябва да изготвят своите предложения за изпълнение на поръчката, за да си осигурят необходимото съответствие с изискванията на възложителя.

При проверките на Управляващия орган като рискова зона се открояват условия за допустимост на техническите предложения, формулирани чрез неясни или оценъчни понятия. Неяснотата сама по себе си обаче не е достатъчна, за да се приеме автоматично нарушение на чл. 2, ал. 2 ЗОП. Необходимо е да бъде обосновано по какъв начин конкретната формулировка дава необосновано предимство, ограничава участието или не е съобразена с предмета, стойността, сложността, количеството или обема на поръчката. Този подход е изрично възприет в Решение № 1635/13.02.2024 г. по адм. д. № 11091/2023 г., VII о. на ВАС, постановено по ОП „Региони в растеж“. В сходна насока Решение № 8121/26.07.2023 г. по адм. д. № 1965/2023 г., VII о. на ВАС приема, че подробно определено минимално съдържание на техническото предложение не е ограничително, когато от документацията ясно се установява какво следва да представи участникът и условието не създава разколебаващ ефект.

➤ **Рискова практика:** Припокриване между минимално изискуемото съдържание на техническото предложение и елементите, чрез които се надгражда оценката, когато границата между допустимост и качество не е достатъчно ясна. В Решение № 652/19.01.2021 г. по адм. д.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

№ 7898/2020 г. на ВАС, постановено по проект по ОП „Региони в растеж“, е разгледана методика със задължителна и незадължителна част на техническото предложение, при която оценяването е насочено към пълнотата и броя на предложените мерки и действия. Съдът приема, че подобна конструкция създава възможност за субективна преценка и не осигурява необходимата предвидимост на оценяването.

➤ **Рискова практика при методиката:** 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. Повтарящ се риск от подобен характер се наблюдава относно 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 необходимо е 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 относно 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.

Риск от субективно оценяване възниква, когато методиката използва понятия като „навременно“, „качествено“, „всеобхватно“, „подробно“, „адекватно“, „съществени/несъществени пропуски“, „логична последователност“ или други оценъчни изрази, без контекстът и правилата за присъждане на точки да позволяват обективно установяване на тяхното наличие. Практиката по ОПРР показва, че самото използване на оценъчни понятия не е автоматично нарушение. В Решение № 652/19.01.2021 г. по адм. д. № 7898/2020 г. ВАС приема за незаконосъобразна методика, при която понятията „адекватни“ и „относими“ остават недостатъчно определени и оценката фактически се насочва към пълнотата и броя на описанията. Обратно, в Решение № 1601/30.12.2020 г. по адм. д. № 10288/2020 г. на ВАС, също по ОПРР, е подчертано, че когато оценяваните обстоятелства и надграждащите елементи са изрично посочени и контекстът позволява обективна преценка, използването на оценъчни понятия не води само по себе си до неограничен субективизъм. Следователно проверката следва да е съдържателна, а не само терминологична.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

➤ 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. С оглед на това, 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 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. Така първото надграждащо обстоятелство не се явява следващо ниво на конкретизация, а повторение на вече дефинираните задачи с цел организация на ключовия екип по дейностите.

От изложеното следва, че е налице оценяване на начина и пълнотата на представяне на информацията в нарушение на чл. 70, ал. 7, т. 3, буква „б“ от ЗОП поради факта, че същата информация вече е била оценена в рамките на минималните изисквания.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Наред с това, 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.

При редица процедури проблемът се проявява като припокриване между минималните изисквания, необходими за допустимост на техническото предложение, и елементите, за които се присъждат допълнителни точки. Когато едно и също съдържание едновременно е задължително и служи за надграждане при оценката, методиката може да заличи ясната граница между допустимост и качество и да насочи оценяването към пълнотата или начина на представяне на информацията. Подобен риск е разгледан в Решение № 652/19.01.2021 г. по адм. д. № 7898/2020 г. на ВАС и в Решение № 4406/06.04.2021 г. по адм. д. № 10105/2020 г. на ВАС – и двете постановени по проекти по ОП „Региони в растеж“.

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 параметрите на оценяване, в рамките на които да предложат оферта, целяща най-добро класиране. Показателите трябва 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 качественото 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 необходимо е 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“.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

С оглед на това, цитираните обстоятелства несъмнено са в нарушение на разпоредбите на чл. 70, ал. 7 от ЗОП, 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 понятия „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. 70, ал. 7, т. 3, буква „б“ от ЗОП, тъй като 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 качеството „иновативност“ е неотносимо към предмета на поръчката, тъй като дейностите, които трябва 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“. Допълнително, непознаването на нормативната уредба и техническите изисквания/стандарти поставя под съмнение офертирането на изпълнение по конкретната обществена поръчка, с нейните специфични особености, както и способността да се изпълни предмета на поръчката.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

➤ **Показатели при инженеринг:** 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;

➤ **Оценяване чрез „Концепция за изпълнение“:** Наред с това, 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:

Оценявано обстоятелство 1: 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.

Оценявано обстоятелство 2: 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 трябва 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. Допълнително, е необходимо да се отчита, 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 необходимо е 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 предварително определени качествени особености, последното ще се оцени като надграждащо, за да се присъдят съответните точки.

➤ **Рискова практика:** Повтарящ се риск 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.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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 трябва 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.

➤ **Надграждащи обстоятелства:** 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.

Когато точките се присъждат за по-голяма „пълнота“ на описанието – например за изброяване на повече човешки и технически ресурси, инструменти, документи или действия – без да се измерва конкретно качество на предложението, показателят оценява обема на текста, а не качественото изпълнение. Подобен подход не дава достатъчно обективна основа за сравнение на офертите.

Наред с това, залагането на изискване в скалата за оценка за предложени допълнителни експерти, за които ще се приеме, че „допълват и допринасят за качественото постигане и резултатите от изпълнението на поръчката“, наред с това, 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.

С оглед на посоченото, 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.

➤ *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“, възложителят е заложил методика за оценка с показатели Техническо предложение (Тп) с тежест 60 т. и Ценово предложение (Цп) с тежест 40 т.*



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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.

Наред с това, 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“.

С оглед на посоченото, необходимо е 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 това изискване не само няма да покрива изискванията на базовия елемент, но няма да отговаря и на нормативните изисквания.

Наред с това, съдържанието и същността на цитираните БЕ. 1, БЕ. 2 и БЕ. 3 показва, че въпросните 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 може да доведе до нарушение на чл. 70, ал. 7 ЗОП и чл. 33, ал. 1 ППЗОП, когато методиката фактически



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

оценява пълнотата или броя на описаните мерки, вместо качеството и ефективността на предложеното изпълнение. В този смисъл е Решение № 652/19.01.2021 г. по адм. д. № 7898/2020 г., VII о. на ВАС, постановено по ОП „Региони в растеж“ 2014–2020 г.

➤ Оценяването не следва да зависи от това доколко дадена оферта изглежда по-добра спрямо останалите, ако предварително не са определени самостоятелни и измерими критерии. Формулировки от типа „аргументи и характеристики в полза на работната програма на дадения участник, които не се съдържат в предложенията на останалите“ поставят оценката в зависимост от чужди оферти и правят предварителното прогнозиране на резултата невъзможно. Илюстративен пример за подобно нарушение е методика за определяне на комплексната оценка на офертите, в която подпоказател се изчислява по формула, в която един от компонентите е „най-високият брой изпълнени дейности от предложеното за тази позиция лице/експерт, съгласно предложенията на всички участници, допуснати до оценка.“. При така заложената формула, в която оценяването на даден експерт е поставено в зависимост от опита на експертите на останалите участници е налице нарушение начл. 70, ал. 5, изречение трето от ЗОП и ал. 7, т. 2 и т. 3, буква „а“ от ЗОП. На участника не е дадена възможност да може да предвиди какъв брой дейности/услуги биха били достатъчни за да получи максимален брой точки по показателя, за да може да подбере съответните експерти. При поставяне на качеството и годността на една оферта в зависимост от нивото на конкурентната среда в рамките на процедурата, няма гаранция за по-високо качество на оценената с повече точки оферта. (Решение №10540 от 29.10.2025 г. по адм. д. №5573/2025г. на Върховния административен съд).

IV. РИСКОВЕ ПРИ РАЗГЛЕЖДАНЕТО НА ОФЕРТИТЕ, ОЦЕНЯВАНЕТО И ОПРЕДЕЛЯНЕТО НА ИЗПЪЛНИТЕЛ

4.1. Определяне за изпълнител на участник с оферта, която не покрива предварително обявените условия

➤ В открита процедура за възлагане на обществена поръчка, възложителят е определил участник, за който при проверка на Управляващия орган е 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 от участниците се изисква 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. Наред с това, при анализ на съдържанието в описателната част на въпросните рискове представено от



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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“.

➤ Друга установявана хипотеза по чл. 107, т. 1 във връзка с чл. 66, ал. 2 от ЗОП е определянето за изпълнител на участник, който е посочил подизпълнител, но подизпълнителят не отговаря на предварително обявените изисквания, приложими към дейностите, които ще изпълнява. При такава ситуация комисията следва да приложи правилата за несъответствие, а не да третира офертата като допустима.

➤ Отделна хипотеза 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 необходимо е 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 относно минимално изискуемият елемент „Предложението за начина на изпълнение“, участникът не е посочил методи на контрол и методи на управление на рисковете. Наред с това, 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.

Практически акцент: неравното третиране е самостоятелен съществен риск. Не е допустимо участник да бъде отстранен за несъответствие, което се съдържа и в офертата на избрания изпълнител, без към двамата да бъде приложен еднакъв стандарт на проверка. Комисията трябва последователно да прилага предварително обявените условия към всички оферти.

Допълнително трябва да отбележим, че съгласно практиката на СЕС „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. Наред с това, задължението за прозрачност, което произтича от този принцип, има за цел да гарантира, че не съществува риск от фаворизиране и произвол



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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“.

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. 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. С оглед на това, 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 избрания изпълнител е несъответстваща, когато:** 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



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

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 възложителят 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 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 третират 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 относно изискуемите количества; офертираната обща цена надвишава максимално определената прогнозна стойност на обществената поръчка и др.

- 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. Така 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.

4.2. Отстраняване на участник без достатъчно правно и фактическо основание

- Риск съществува и когато в Протокол № 1 несъответствията не са индивидуализирани конкретно, а са посочени общо, докато впоследствие в мотивите за отстраняване се използват други или допълнителни основания, които не са били съобщени на участника като подлежащи на отстраняване. Така участникът не получава реална възможност да се възползва от предвидения в ППЗОП механизъм за отстраняване на непълноти и несъответствия.

- 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 възложителят 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.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

4.3. Сключване на договор без пълно доказване на изискванията от определения изпълнител

При последващия контрол от УО се установяват редица нарушения по чл. 112, ал. 1 от ЗОП при изпълнение на задълженията от изпълнителите на обществените поръчки, относно доказване на поставените от възложителят изисквания за лично състояние и критерии за подбор преди сключване на договора за обществена поръчка.

➤ Нарушение преди сключването на договора е налице, когато определеният изпълнител не представи изискуемите доказателства за декларираните обстоятелства – например списъци и документи за изпълнени услуги, СМР или инженеринг, актуални свидетелства за съдимост на задължените лица, гаранция за изпълнение или други документи, чрез които се доказват критериите за подбор и липсата на основания за отстраняване. Декларацията в ЕЕДОП не замества окончателната проверка по чл. 112 от ЗОП.

С оглед на посоченото, 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.

➤ Наред с това, се установява 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, деклариран 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.

➤ Илюстративен 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 еЕЕДОП 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/удостоверения за добро изпълнение, в които фигурира наименованието на икономическия оператор изпълнил предмета на възложената поръчка, но не и на експерта за който е представен този доказателствен документ.

➤ Друга практическа хипотеза е представяне на референция/удостоверение за добро изпълнение за доказване на придобит опит, което произтича от лице, за което е налице интерес, който може да води до облага съгласно чл. 76 от Закона за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности. Съгласно чл. 64, ал. 2 от ЗОП (изм. – ДВ, бр. 16 от



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

10.02.2026 г. и бр. 51 от 05.06.2026 г.) възложителят може да не приеме такова доказателство за техническите и професионалните способности. Не необходимо е да се извежда общо правило, че доказателството задължително трябва да произтича единствено от получателя на услугата; необходима е конкретна преценка относно интереса на лицето, от което произтича доказателството.

➤ При контрола е установен случай на отстраняване на участник с мотиви, че не е изпълнил изискването за представяне на доказателства за поетите от предложени 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 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.

Практически акцент преди подписване: участникът, класиран на първо място, следва да представи документите по чл. 58 от ЗОП за липса на основания за отстраняване, както и доказателствата за съответствие с поставените критерии за подбор, включително относно третите лица и подизпълнителите, когато са използвани. Ако тези обстоятелства не са доказани, договор не следва да се сключва. Проверката на представените документи и данни трябва да е самостоятелна, съдържателна и проследима.

V. РИСКОВЕ ПРИ ИЗМЕНЕНИЕ НА ДОГОВОРА ИЛИ РАМКОВОТО СПОРАЗУМЕНИЕ

Незаконосъобразните изменения след сключване на договора най-често могат да се групират според засегнатия договорен елемент:

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

При първата група рискове договорът се изменя по отношение на финансовия механизъм – например въвеждат се междинни плащания, въпреки че първоначално са били договорени само авансово и окончателно плащане, или се променят размерите и съотношението между отделните плащания.

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. Допълнително, 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.

При промени, засягащи срока за изпълнение, не следва автоматично да се приема, че всяко фактическо удължаване представлява изменение на договора по чл. 116 ЗОП. Необходимо е да се установи дали действително са изменени договорени клаузи, на какво



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

правно основание е извършена промяната и дали първоначалната документация съдържа ясни, точни и недвусмислени условия, позволяващи съответната промяна. В Решение № 5912/06.06.2023 г. по адм. д. № 202/2023 г., VII о. на ВАС, постановено по ОП „Региони в растеж“, е приета за законосъобразна промяна на срок, основана на предварително предвидени договорни клаузи по чл. 116, ал. 1, т. 1 ЗОП. В Решение № 2870/11.03.2024 г. по адм. д. № 4170/2022 г., VII о. на ВАС, също по ОПРР, е подчертано, че спирането на изпълнението съобразно предварително известен договорен механизъм не е само по себе си незаконосъобразно изменение на срока; следва да се изследват конкретните писмени доказателства и постигнатата воля на страните. Следователно риск от нередност трябва да се извежда след конкретен анализ на договорната клауза, формата, фактическите действия и правното основание на промяната, а не само от обстоятелството, че календарното изпълнение е продължило по-дълго.

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, срока за изпълнение, 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. Допълнително 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.

Нормативен акцент – ДВ, бр. 66 от 21.07.2026 г.: с ПМС № 81 от 15.07.2026 г. е изменен ред 23 от Приложение № 1 към Наредбата за посочване на нередности. Изменение на договор/рамково споразумение не се квалифицира като нередност и не води до финансова корекция, ако едновременно са изпълнени две условия: стойността на промяната е под праговете по чл. 20, ал. 1 от ЗОП и не надвишава 10 % от първоначалната стойност при услуги и доставки, съответно 15 % при строителство; и промяната не засяга цялостния характер на договора или рамковото споразумение. Тази хипотеза следва да бъде включвана в анализа по чл. 116 от ЗОП и при определяне на евентуалната финансова корекция.

VI. РИСКОВЕ ПРИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ИЗБОР НА ИЗПЪЛНИТЕЛ ПО РЕДА НА ГЛАВА IV ОТ ЗУСЕФСУ И ПМС № 4/11.01.2024 Г.

ПМС № 4/2024 г. урежда реда за разглеждане и оценяване на оферти и за сключване на договори при процедура за избор с публична покана от бенефициенти, които не са възложители по смисъла на ЗОП. Изборът се извършва при спазване на чл. 50–53 от ЗУСЕФСУ и на принципите на свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. При последващия контрол следва да се установява не само отклонение от общ принцип, а и конкретното нарушено правило на приложимия режим.

6.1. Неправилно определяне на приложимия ред, прогнозната стойност и предмета на възлагане

Съществен риск възниква, когато бенефициентът определя прогнозната стойност без натрупване на идентични или сходни дейности или разделя една дейност на части с цел



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

прилагане на по-благоприятен режим. Чл. 2, ал. 6 от ПМС № 4 забранява разделянето на предмета на възлагане с цел заобикаляне на процедурата, а § 1, т. 6 обхваща и отделното възлагане на идентични или сходни дейности, включително разделяне на конкретна дейност на части. Когато отделни части могат да бъдат самостоятелен предмет, но са систематично свързани, следва да се прецени обособяването им в позиции, вместо изкуственото им разделяне или необосновано обединяване. Типичен пример за такъв риск е следният: В рамките на една инвестиция са предвидени няколко сходни СМР, известни на бенефициента още при планирането. Вместо стойностите да бъдат разгледани общо, за всяка дейност се сключва отделен договор на стойност под прага за публична покана. Аналогичен риск е налице, когато в една процедура се обединят разнородни доставки, услуги и строителство без обективна функционална връзка или когато кандидатите са задължени да подадат оферта за всички разнородни обособени позиции. В тази насока е и съдебната практика. В Решение № 9754 от 17.10.2023 г. по адм. д. № 3256/2023 г., VII о., и Решение № 6548 от 29.05.2024 г. по адм. д. № 1196/2024 г., VII о., ВАС подчертава, че при процедури с публична покана не е достатъчно общо нарушение на принципите; необходимо е фактическото поведение да бъде обвързано с конкретно нормативно изискване на приложимия подзаконен акт. При незаконосъобразно разделяне тази връзка следва да се изведе пряко от чл. 2, ал. 6 и § 1, т. 6 от ПМС № 4.

6.2. Несъответствия в публичната покана и документацията, неправилни срокове и недопустими изменения

Публичната покана се публикува в ИСУН, като едновременно се извършва служебна публикация на Единния информационен портал. Допълнително оповестяване е допустимо, но без промяна на вече публикуваните условия. Срокът за подаване на оферти не може да бъде по-кратък от 7 дни, а при строителство – от 10 дни, и трябва да е реално съобразен със сложността на подготовката. Бенефициентът може еднократно да направи само несъществени изменения, които не налагат промяна в офертите; при съществени изменения процедурата следва да бъде прекратена и да се приложи отново редът за събиране на оферти. Типичен пример за такъв риск е следният: В публичната покана срокът за изпълнение е 120 дни, в образеца на техническо предложение – 90 дни, а в проекта на договор е предвидено изпълнение „до приключване на проекта“. В друга хипотеза след публикуване на поканата се добавя ново минимално техническо изискване, което налага преработване на офертите, но процедурата не се прекратява. Формално спазеният 10-дневен срок при строителство също може да е недостатъчен, ако е въведено задължително посещение на обекта и подготовката на офертата е фактически сложна. В тази насока е и съдебната практика. Решение № 3482 от 12.04.2022 г. по адм. д. № 384/2022 г., VII о., и Решение № 7338 от 17.06.2021 г. по адм. д. № 1831/2021 г., VII о., са част от последователната практика на ВАС, според която оперативната самостоятелност на бенефициента при подготовката на публичната покана е ограничена от принципите на свободна и лоялна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. Неясните, противоречиви или променяни извън допустимия ред условия създават риск от неравно третиране на потенциалните кандидати.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

6.3. Непропорционални изисквания за икономическо и финансово състояние

Когато са въведени изисквания за икономическо и финансово състояние, те трябва да са свързани със стойността и предмета на възлагането, както и с обема и сложността на дейностите. Допустимите доказателства са тези по чл. 3, ал. 11 от ПМС № 4, а при обективна невъзможност кандидатът може да докаже състоянието си и с друг подходящ документ по чл. 3, ал. 12. Изискуемият общ оборот, включително оборотът в сферата на поръчката, не може да надвишава повече от два пъти прогнозната стойност на процедурата или на съответната обособена позиция – чл. 3, ал. 15, съответни Специфичният оборот в сферата на поръчката, не може да надвишава прогнозната стойност на процедурата или на съответната обособена позиция Типичен пример за такъв риск е следният: При процедура с прогнозна стойност 200 000 лв. е поставено изискване за общ оборот 600 000 лв. или за реализиране на определен минимален оборот през всяка една от последните три години поотделно. Друг ограничителен подход е оборотът да се изисква единствено от твърде тесен сегмент, който не е обективно необходим за изпълнението на възлагането. В тази насока е и съдебната практика. В Решение № 8506 от 30.06.2020 г. по адм. д. № 9720/2019 г., VII о., ВАС приема, че липсата на връзка между поставеното изискване и предмета на възлагане придава на условието ограничителен характер. Същият подход към пропорционалността и яснотата е застъпен в Решение № 10031 от 24.10.2023 г. по адм. д. № 4701/2023 г., VII о., и Решение № 5672 от 30.05.2025 г. по адм. д. № 194/2025 г., VII о.

6.4. Ограничителни изисквания за технически възможности и квалификация

Изискванията за технически възможности и/или квалификация трябва да бъдат съобразени с характера, количеството и обекта на процедурата и да се доказват чрез документите по чл. 3, ал. 13 от ПМС № 4. Рискови са изисквания за определен брой договори вместо за изпълнени сходни дейности, неправилен референтен период, опит само по проекти с конкретен източник на финансиране, неясни понятия като „подходящо образование“ и „сходен опит“, задължителна собствена сервизна база още при подаване на офертата или доказване на оторизация само чрез един точно определен документ. Ограничително е и изискването кандидатът да е изпълнил две или повече сходни дейности, доставки или услуги, когато характерът, количеството, обемът и сложността на поръчката не обосновават необходимостта от повече от една сходна дейност. В такъв случай изпълнението на една надлежно изпълнена сходна дейност е достатъчно да удостовери техническия капацитет, а по-високият количествен праг е непропорционален и необосновано стеснява кръга на потенциалните кандидати. Типичен пример за такъв риск е следният: При доставка на оборудване се изискват минимум 10 години опит и изпълнение на 20 отделни договора през последните три години, въпреки че едно надлежно изпълнено сходно възлагане е достатъчно да установи капацитета. При СМР се изисква сходният опит да е придобит единствено при строителство на „сгради за обществено обслужване“, без това ограничение да произтича от техническата специфика на конкретния строеж. В тази насока е и съдебната практика. В Решение № 4964 от 10.05.2023 г. по адм. д. № 1610/2023 г., VII о., ВАС приема за ограничително изискването опитът да се доказва за „последните три приключили финансови години“, вместо за релевантния период, изчислен от



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

датата на подаване на офертата. В Решение № 10031 от 24.10.2023 г. по адм. д. № 4701/2023 г., VII о., е прието за незаконосъобразно изискване за представяне на конкретен договор за сходна услуга вместо допустимото доказване чрез списък и съответните доказателства.

6.5. Ограничителни технически спецификации

Техническите спецификации не следва да насочват възлагането към конкретен модел, източник, процес, търговска марка, патент или технология по начин, който облагодетелства или елиминира определени лица или продукти. Риск е налице и при комбинация от параметри, която формално не посочва марка, но практически може да бъде изпълнена само от един производител, както и при изискване на сертификати или технологии без пряка връзка с предмета. Типичен пример за такъв риск е следният: В спецификацията за доставка се посочва конкретна търговска марка без възможност за еквивалент или се задават едновременно размери, технология и технически характеристики, които съвпадат само с един пазарен модел. При строителство се изисква сертификат, който не е необходим нито по нормативен акт, нито за конкретните СМР. В тази насока е и съдебната практика. Общият критерий, изведен в Решение № 8506 от 30.06.2020 г. по адм. д. № 9720/2019 г., VII о., е че ограничително е условие, за което липсва обективна връзка с предмета на възлагането. При контрола на техническите спецификации този подход следва да се съчетае с изискването, подчертано в Решение № 9754 от 17.10.2023 г. по адм. д. № 3256/2023 г., VII о., конкретното нарушение да бъде обвързано с приложимата норма на ПМС № 4, а не само с абстрактно позоваване на принципите на конкуренцията.

6.6. Неясна или субективна методика за оценка на офертите

Икономически най-изгодната оферта се определя въз основа на най-ниска цена, ниво на разходите или оптимално съотношение качество/цена. При качествени показатели методиката трябва да е свързана с предмета, да не предоставя неограничена свобода на избор и да позволява обективно сравнение. Критерии за подбор не могат да се използват като показатели за оценка – чл. 3, ал. 16 от ПМС № 4. Рискови са понятия като „пълнота“, „подробност“ или „качество“ без проверими измерители, припокриване между минималните изисквания и надграждащите елементи, както и диапазони „до определен брой точки“ без ясни междинни правила. Типичен пример за такъв риск е следният: За показател „Организация на изпълнението“ се предвиждат от 1 до 30 точки според „пълнотата и детайлността“ на описанието, без да е посочено кои конкретни елементи носят 10, 20 или 30 точки. Част от елементите, които носят допълнителни точки, едновременно са посочени и като задължително минимално съдържание на офертата. Така кандидатите не могат предварително да установят каква оценка ще получат за едно и също предложение. В тази насока е и съдебната практика. В Решение № 5033 от 27.05.2022 г. по адм. д. № 322/2022 г., VII о., ВАС приема, че методиката трябва да съдържа ясни и конкретни правила, позволяващи обективно сравнение. Решение № 537 от 21.01.2022 г. по адм. д. № 9662/2021 г., VII о., свързва липсата на ясни указания за присъждане на точки с риск от неравно третиране. В Решение № 7771 от 25.08.2022 г. по адм. д. № 2593/2022 г., VII о., се приема, че припокриването между минимални и надграждащи изисквания прави методиката неясна, а Решение № 4526 от 28.04.2023 г. по адм. д. №



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

11893/2022 г., VII о., акцентира върху недопустимостта на точкови диапазони без достатъчно ясни междинни правила. Обратно, в Решение № 11768 от 29.11.2023 г. по адм. д. № 5564/2023 г., VII о., ВАС приема, че качествено оценяване е допустимо, когато методиката е ясна, изчерпателна и позволява обективно сравнение.

6.7. Нарушения при разглеждането и оценяването на офертите

Офертите се разглеждат от нечетен брой оценители, които трябва да отговарят на изискванията за безпристрастност и поверителност. Разяснения и допълнителни доказателства могат да бъдат изисквани, но не могат да водят до промяна на техническото или ценовото предложение. При липсващи документи или нередовности кандидатите се уведомяват писмено и им се дава еднакъв срок, не по-кратък от 5 дни. Оценителите са длъжни да прилагат предварително обявените правила еднакво към всички кандидати и да мотивират предложенията си за допускане или отстраняване. Типичен пример за такъв риск е следният: На кандидат е позволено чрез „разяснение“ да замени технически параметър на предложението продукт или да коригира единична цена, докато друг кандидат е отстранен за сходно несъответствие. В друга процедура оценителите не отстраняват кандидат, чието техническо предложение не съдържа изрично изискан минимален елемент, или приемат документ, представен след дадения срок, без да приложат същия подход към останалите участници. В тази насока е и съдебната практика. В Решение № 10643 от 06.11.2023 г. по адм. д. № 4769/2023 г., VII о., ВАС приема, че когато офертата не съответства на предварително обявените изисквания, кандидатът следва да бъде отстранен. Допускането му до класиране при установено несъответствие представлява нарушение на правилата за избор на изпълнител. Практическият извод е, че оценителите не могат чрез свободна преценка да компенсират липси, за които ПМС № 4 предвижда конкретна последица.

6.8. Незаконосъобразно прекратяване и нарушения при сключването на договора

Прекратяването трябва да се основава на някоя от хипотезите по чл. 9 от ПМС № 4 и да бъде мотивирано. Риск е налице както при прекратяване на погрешно основание, така и при продължаване на процедурата, когато са установени съществени пороци, които не могат да бъдат отстранени без промяна на условията. След определяне на изпълнител договорът трябва да бъде писмен и да включва всички предложения от офертата. Не е допустимо при подписването да се променят цена, обем, срок, технически параметри, гаранционни условия или начин на плащане, когато са били част от офертата и оценката. Следва да бъдат представени и всички изискуеми документи и гаранции по чл. 11–13 от ПМС № 4. Типичен пример за такъв риск е следният: Процедурата се прекратява с общ мотив „липса на целесъобразност“, без да е индивидуализирано законовото основание, или обратно – продължава въпреки съществено изменение на техническите условия. При сключването на договора класираният кандидат получава по-дълъг срок за изпълнение и различен график на плащане от предложените в офертата, или договорът се подписва без предвидената гаранция за изпълнение и без необходимите документи за липса на основания за отстраняване. В тази насока е и съдебната практика. Решение № 9754 от 17.10.2023 г. по адм. д. № 3256/2023 г., VII о., и Решение № 6548 от 29.05.2024 г. по адм. д. № 1196/2024 г., VII о., изискват при съдебния контрол да е посочена



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

конкретната нарушена норма, а не само общ принцип. Това е особено важно при прекратяване и сключване на договор, където проверката следва да бъде обвързана с конкретната хипотеза на чл. 9, чл. 10, ал. 1 и чл. 11–13 от ПМС № 4.

6.9. Недопустимо изменение на договора с избрания изпълнител

Договорът може да се изменя или допълва само в хипотезите на чл. 10, ал. 3 от ПМС № 4: при предварително предвидени ясни клаузи; при необходимост от допълнителни доставки, услуги или строителство и непредвидени обстоятелства; при непредвидима необходимост от изменение без промяна на предмета; при допустима замяна на изпълнителя; или когато изменението не е съществено. При хипотезите по чл. 10, ал. 3, т. 2 и т. 3 увеличението на цената не може да надхвърля 25 % от стойността на основния договор. Последователните изменения не могат да се използват за заобикаляне на реда за избор на изпълнител. Съществено е изменение, което би привлякло други кандидати, променя икономическия баланс в полза на изпълнителя, засяга предмета или обема или води до недопустима замяна на изпълнителя. Типичен пример за такъв риск е следният: След сключване на договора обемът на услугата се увеличава значително и цената се повишава с 30 %, без да е налице предварително предвидена клауза или непредвидено обстоятелство по смисъла на ПМС № 4. В друга хипотеза първоначалният изпълнител се заменя с друго дружество без наличие на допустимо правоприемство, или чрез поредица от анекси се променят срокът, обемът и финансовият баланс така, че фактически се получава договор, различен от този, за който е проведена процедурата. В тази насока е и съдебната практика. При преценката за финансова корекция е приложим общият подход на ВАС, изведен в Решение № 9754 от 17.10.2023 г. по адм. д. № 3256/2023 г., VII о., и Решение № 6548 от 29.05.2024 г. по адм. д. № 1196/2024 г., VII о.: административният орган следва да установи конкретното фактическо изменение и да го подведе под точно нарушена разпоредба. При договорите по ПМС № 4 това означава изрична проверка спрямо чл. 10, ал. 3–6 и недопустимост корекцията да се основава единствено на общо твърдение за нарушена конкуренция.

При процедурите по ПМС № 4 превенцията следва да бъде организирана като проверка на целия процес: правилно определена стойност и приложим ред; непротиворечива публична покана; пропорционални критерии; неутрални технически спецификации; предвидима методика; еднакво третиране на кандидатите; мотивиран протокол; договор, идентичен по съществените си условия с избраната оферта; и всяко последващо изменение да бъде предварително съпоставено с изчерпателните основания по чл. 10 от ПМС № 4.

VII. КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ, СВЪРЗАНОСТ И ИНДИКАТОРИ ЗА ИЗМАМА

Риск от конфликт на интереси е налице, когато лице от страна на възложителя – ръководител, член на комисия, служител, участвал в подготовката или провеждането на процедурата – има недеклариран личен интерес, свързан с конкретната поръчка, участник, изпълнител или лице от управлението на икономически оператор. Чл. 61, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 определя конфликт на интереси като ситуация, при която безпристрастното и обективно упражняване на функциите е засегнато по причини, свързани със



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

семеен или емоционални отношения, политическа или национална принадлежност, икономически интерес или друг пряк или косвен личен интерес.

При декларациите по чл. 103, ал. 2 от ЗОП практическа слабост е непълното деклариране на обстоятелствата по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП. Например членовете на комисия могат да декларират липса на конфликт само спрямо участниците – икономически оператори, без да обхванат лицата по чл. 54, ал. 2 и 3 от ЗОП. След изменението на чл. 51, ал. 8 от ППЗОП, обн. ДВ, бр. 35 от 27.04.2021 г., декларацията трябва да покрива и тези лица.

Друг риск е декларациите по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП да бъдат подписани едва след започване на разглеждането на документите за лично състояние и критерии за подбор или на още по-късен етап. За да изпълни превантивната си функция, декларирането трябва да бъде извършено в момента, предвиден в нормативната уредба, преди членът на комисията да участва в съдържателната оценка на офертите.

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

Отделен пропуск е изобщо да липсва декларация по чл. 103, ал. 2 от ЗОП и чл. 51, ал. 8 и ал. 13 от ППЗОП за член на комисията или за допълнително привлечено лице. Липсата на декларация пречатства проследимостта на проверката за конфликт на интереси и трябва да бъде отстранена преди съответното лице да участва в работата на комисията.

Бенефициентите трябва 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 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.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

- 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.

Наред с това, необходимо е 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 трябва да бъде съобразен с разпоредбите на чл. 44 от ЗОП. В тази 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 необходимо е да се прилагат с еквивалентна сила и относно лицата участвали в изготвяне на проектното предложение за кандидатстване по съответната процедура по Програма „Развитие на регионите“ 2021–2027 г., посредством което бенефициента е получил финансиране.

Относно конфликтът на интереси препоръчваме да се запознаете с Насоките относно избягването и управлението на конфликти на интереси съгласно Финансовия регламент (2021/C 121/01) - [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:52021XC0409\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX:52021XC0409(01)).

Целта на насоките е да се насърчи единно тълкуване и прилагане на правилата за избягване на конфликт на интереси от страна на финансовите участници и служителите на институциите на ЕС, участващи в изпълнението, наблюдението и контрола на бюджета на ЕС при условията на пряко/непряко/споделено управление. Допълнително целят да се повиши осведомеността сред органите на държавите членки, лицата, заемащи публични длъжности (включително членовете на правителството), и всяко друго лице, участващо в изпълнението на бюджета на ЕС при условията на споделено управление, за приложимите разпоредби, установени в действащия Финансов регламент – Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 и в Директивата за ОП относно избягването на конфликти на интереси. В насоките са налице редица примери за наличие на конфликт на интереси, което от своя страна води до своеобразна превенция на допускането на такива нарушения от бенефициентите.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Важно – актуализация по ДВ, бр. 66 от 21.07.2026 г.: Приложение № 2 към Наредбата за посочване на нередности е актуализирано с изрични препратки към чл. 61, съответно към чл. 33, чл. 36, параграф 1 и чл. 61 от Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509. Насоките на Европейската комисия от 2021 г. (2021/С 121/01) са приети при действието на Регламент (ЕС, Евратом) 2018/1046 и остават полезен инструмент за тълкуване, но необходимо е да се четат съобразно действащата нормативна рамка и Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509.

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

1. Индикатори за потенциална измама при съмнения за конфликт на интереси:

Конфликт на интереси следва да се разглежда не само като формално наличие на роднинска или корпоративна връзка, а като всяка ситуация, при която личен, икономически, семеен, емоционален или друг интерес на служител на възложителя може да постави под съмнение неговата безпристрастност при подготовката, провеждането или контрола на конкретна процедура.

Сигнал за възможен конфликт на интереси е налице, когато едно или повече от следните обстоятелства се появяват без убедително обяснение и в контекст, който поставя под съмнение равнопоставеното третиране:

- 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

- 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

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

- 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 координирано поведение/договаряне при офертиране:

При координирано офертиране икономически оператори могат тайно да се споразумеят да ограничат реалната конкуренция и да повлияят върху цената или избора на изпълнител. Подобни схеми могат да бъдат организирани в рамките на определен регион, пазар или сектор и да се проявят чрез фиктивни оферти, въздържане от участие, ротация или предварително разпределение на поръчки.

Този риск не е само теоретичен. В контролната практика на Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ вече са установявани конкретни индикатори за възможно съглашателство при офертиране. При извършен последващ контрол на обществена поръчка с предмет инженеринг за енергийно обновяване на публичен сграден фонд, разделена на четири обособени позиции, е констатирано, че офертите на двама участници по обособени позиции № 1, № 2 и № 3 съдържат напълно идентични части. Работните програми са структурирани по един и същ начин, отделните точки са представени като самостоятелни файлове с пълно съвпадение по съдържание и оформление, включително еднакво цветово обозначаване на заглавията, а списъците на сходните услуги са визуално идентични. Степента на съвпадение е преценена като необичайна и като неподдаваща се на обяснение единствено със стандартни за строителния сектор решения. Тези обстоятелства са разгледани като индикатор „съглашателство при офертиране“ и са породили съмнение за забранено споразумение и/или съгласувана практика по чл. 15, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията, насочена към ограничаване на конкуренцията чрез координиране на поведението в процедурата. С оглед изключителната компетентност на Комисията за защита на конкуренцията да установява такива нарушения, данните и материалите са изпратени на КЗК за произнасяне. За целите на последващия контрол по ПРР подобни съвпадения следва да се третираят като сериозни индикатори за риск, които налагат задълбочена проверка на офертите, връзките между участниците и обстоятелствата по тяхното изготвяне, без самото наличие на индикатора да се приравнява автоматично на установено нарушение на конкурентното право.

- Допълващо офертиране

При допълващото (фиктивно) офертиране целта на част от предложенията не е реално спечелване на поръчката, а създаване на видимост за конкуренция и подпомагане избора на предварително предпочетен участник.

Участниците в схемата могат да договорят подаване на оферти с умишлено по-високи или очевидно неконкурентни цени, така че конкретен икономически оператор да изглежда като най-изгоден и да бъде избран при завишено ценово равнище.

Често след възлагането част от неуспелите участници се включват в изпълнението като подизпълнители на победителя. Това участие може да бъде формално декларирано, но може да



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

остане и скрито или неформално, което е допълнителен индикатор за предварителна координация.

Фиктивни предложения могат да бъдат подавани и чрез дъщерни дружества, свързани предприятия или други икономически оператори, между които съществуват отношения, позволяващи координиране на поведението.

- Участие на ротационен принцип

При ротационната схема участниците се редуват кой да подаде най-ниската оферта, докато останалите подават допълващи предложения или временно се въздържат от участие. Ротацията може да бъде организирана и географски – например предварително разпределение на отделни области или общини между икономическите оператори.

Съмнение за договаряне при офертиране се засилва, когато се установят един или повече от следните индикатори:

- напълно идентични или необичайно сходни технически предложения на различни участници, включително еднаква структура на файловете, идентично оформление, цветово обозначаване и визуално съвпадащи списъци или приложения, когато сходството не може разумно да се обясни с използването на общ образец или със стандартизирани решения за съответния сектор;

- 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;

- 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, съвпадаща със заложените в бюджета цени, твърде висока, твърде близка, твърде отдалечена, съдържаща закръглени суми, непълна и т.н.);

- очевидни връзки между отделни участници, напр. съвпадащи 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;



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Координирано оферирание се среща по-често в пазари с повтаряеми поръчки, ограничен брой активни оператори и сравнително предвидими технически изисквания. Като примери могат да се посочат пътно и сградно строителство, услуги по почистване, електрическо оборудване и управление на отпадъци, но рискът не е ограничен до тези сектори.

3. Индикатори за риск при необосновано възлагане на един изпълнител:

Необоснованото насочване към един изпълнител често се свързва с корупционен риск, особено когато едни и същи необичайни характеристики се повтарят в последователни възлагания.

Съмнение за неоснователно възлагане на един изпълнител може да възникне при наличие на един или повече от следните признаци:

- 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.

Препоръчваме да се запознаете със следните документи и информация на страницата на Програма "Развитие на регионите" 2021-2027 на адрес: <https://bgregio.eu/wps/portal/operativna-programa/regional-development-program-2021-2027/execution-prd-2021-2027/instructions.prd-2021-2027/text-signali>:

- *Начините за подаване на сигнали за нередности по ПРР 2021-2027*
- *Вътрешни правила за администриране на нередности по ПРР 2021-2027*
- *Определение за нередност и съмнения за измами*
- *Политика за борба с измамите по ПРР 2021-2027*

Накрая насочваме вниманието към кратка **проблематика, свързана с финансови корекции:**

1) По отношение на конкретния размер в процентно изражение на финансовата корекция, следва да се посочи, че същият е предварително определен от законодателя и не е предоставена възможност на административния орган да преценява размера на корекцията.

Например – за хипотезите по т. 11 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, законодателят е преценил, че същият зависи единствено от наличието или не на минимално ниво на конкуренция от допуснати две оферти– при липса на минимално ниво на конкуренция корекцията е в размер на 10 %, а при наличие на поне минимално ниво на конкуренция от две допуснати оферти– размерът на корекцията е 5 %.



Съфинансирано от
Европейския съюз

Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за
регионално развитие“



ПРОГРАМА
РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

2) При определяне размера на финансовите корекции при поръчки с обособени позиции, се взема под внимание всяка обособена позиция и сключения по нея договор по отделно.

Например – за хипотезите по т. 11 от Приложение № 1 към чл. 2, ал. 1 от Наредба за посочване на нередности, ако за едната обособена позиция е налице минимално ниво на конкуренция от допуснати две оферти до разглеждане на техническо предложение, би следвало финансовата корекция да бъде в размер на 5%. Ако за другата обособена липсва минимално ниво на конкуренция, корекцията се определя на 10 %.