



## **УКАЗАНИЯ КЪМ БЕНЕФИЦИЕНТИТЕ ОТНОСНО НАЙ-ЧЕСТО ДОПУСКАНИТЕ ГРЕШКИ ПРИ ПРОВЕЖДАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ ПО ОПНОИР**

Указанията представляват задълбочен анализ на установените от УО на ОПНОИР нередности, за периода Април 2023г. – Април 2024г. Включват най-често допусканите грешки при обявяването, провеждането и възлагането на обществените поръчки, финансирани със средства по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“, за което са посочени примери или са направени препратки към примерите в предходни указания и са дадени насоки за тяхното предотвратяване.

Като цяло през разглеждания период се запазва положителната тенденция от предходните години, изразяваща се в недопускане от страна на бенефициентите на редица нередности, представляващи предпоставка за определяне на финансова корекция. Такива са например нарушенията, свързани с липса на обосновка за не разделяне на предмета на поръчката на обособени позиции, липса на публикуване на удължените срокове за получаване на оферти/заявления за участие или липса на удължаване на сроковете за получаване на оферти/заявления за участие; нарушение на правилата при използване на специфични техники и инструменти за възлагане на поръчки (напр. рамкови споразумения), незаконосъобразен избор на състезателна процедура с договаряне или на състезателен диалог; необосновано ограничение на възможността за използване на подизпълнители; незаконосъобразно отстраняване на необичайно благоприятни оферти и други.

Налице е и известен спад на установените, допуснати през този период, грешки спрямо предходния такъв (Април 2022г. – Април 2023г.), като се наблюдава недопускане на някои типове грешки, които бяха обект на анализ в „Указания към бенефициентите относно най-често допусканите грешки при провеждането на обществени поръчки по ОПНОИР“ от 2023г. (наричани по-нататък Указанията от 2023г.).

През отчетния период се наблюдава недопускане на нарушения, свързани с липса на публикуване на обявление за обществена поръчка или неоснователно директно възлагане



и недостатъчен срок за достъп до документацията за обществена поръчка за потенциалните участници/кандидати или незаконосъобразни ограничения на достъпа до документацията за обществената поръчка, каквито бяха констатирани за периода Април 2021 г. - Април 2022 г. Т.е. спрямо посочения период е налице **спад с около 3%** за всяко от посочените нарушения.

В същото време обаче е налице и нов тип грешки, какъвто до момента не бе констатиран и който е свързан с преговори в хода на процедурата за възлагане на обществена поръчка, включително изменение на офертата на избрания изпълнител, с относителен дял в общия брой установени нередности около **1%**.

Установени са и 2 типа нередности, които УО на ОПНОИР бе установил и описал в Указанията от 2021 г. и които не бяха допускани от бенефициентите през следващите години. Това са нередностите, свързани с недостатъчно или неточно определяне на предмета на поръчката и конфликт на интереси с въздействие върху резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка, всяка от които също е с относителен дял от около **1%** от общия брой установени нередности.

Поради спецификата си, установените грешки в настоящите указания са групирани в четири основни групи - грешки при обявяване, грешки при провеждане, грешки при сключване на договора за обществена поръчка и грешки при неговото изпълнение.

Описаните в настоящите указания слабости са относими както за публичните възложители по ЗОП, така и за възложителите по Глава четвърта от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление (ЗУСЕФСУ) (*Загл. изм. - ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г., в редакцията му преди 01.07.2022 г. във връзка с § 70 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗУСЕИФ (обн., ДВ, бр. 51 от 01.07.2022 г., в сила от 01.07.2022 г.)*), които провеждат процедури за избор на изпълнител с публична покана по реда на ПМС 160/2016г. Налице са естествено и такива, които са относими само за единия вид възложители, поради което и където е необходимо са направени съответните уточнения.

Без претенция за изчерпателност, дадените препоръки имат за цел да подпомогнат бенефициентите – възложители при предотвратяване на пропуски и недостатъци в процеса на откриване, провеждане и възлагане на обществените поръчки с цел законосъобразен



избор на изпълнител, както и да способстват за недопускане на незаконосъобразно изменение на сключения договор.

## **I. Грешки при обявяване на процедурите:**

Това са грешки, които са свързани с подготовката на обществената поръчка и нейното обявяване – при определяне на нейният предмет, избор на процедура/ред за възлагане; при залагане на сроковете за получаване на оферти (заявления за участие) или удължаване на обявените срокове за получаване на оферти (при съществени изменения на условията по обществената поръчка); не публикуване в обявлението за обществена поръчка на критериите за подбор и/или възлагане (и/или тяхната тежест), или условията за изпълнение на поръчката, или техническите спецификации; формулиране на критериите за подбор и възлагане, определяне на техническите спецификации и методиката за оценка и др..

Тази група грешки е с относителен дял от около **60,86%** от всички установени нередности, спрямо **66,52%** за предходния период (Април 2022г.-Април 2023г.).

Най-многобройни от тях **46,34%** от общия брой установени нередности (спрямо **52,22%** за предходния период) са тези, свързани с поставянето на ограничителни (дискриминационни) критерии за подбор/възлагане или условия за изпълнение на поръчката/технически спецификации.

С цел по-голяма прецизност ще разгледаме по-подробно установените за периода Април 2023г. - Април 2024г. видове нередности, свързани с обявяване на процедурите:

### **➤ Недостатъчно или неточно определяне на предмета на поръчката**

Този тип грешки, както бе споменато по-горе бе установен за първи път в периода Април 2020-Април 2021, след което едва сега в разглеждания период Април 2023-Април 2024г., където е с относителен дял от около **1%** от общия брой установени нередности.

Като цяло се изразява във формулирането на неясен предмет на обществената поръчка, в резултат на недостатъчно/ неточно описание, което не позволява да бъде определен изцяло предмета на поръчката, и което има разубеждаващ ефект спрямо потенциалните участници/кандидати и води до ограничаване на конкуренцията.



Пример за този тип грешки е включването в предмета на поръчката на различни по същността си дейности, представляващи интерес за различни категории икономически оператори, изискващи различни правоспособност, опит и/или познания. В тези случаи е налице неоснователно окрупняване на предмета на обществената поръчка, което ограничава възможностите за участие на лицата, които биха могли да изпълнят само част от дейностите. Например, в предмета на обществена поръчка за доставка, възложителят е предвидил доставката на разнородни артикули - компютърна и офис техника, фотографско оборудване, видеопроектори, телевизионно и аудиовизуално оборудване, мебели и други артикули, които представляват интерес за различен кръг икономически оператори. Възложителят е следвало да съобрази CPV кодовете на отделните артикули и да ги раздели в обособени позиции (в случай на систематична връзка между тях) или да възложи доставките в различни обществени поръчки, но той необосновано ги е обединил в една обществената поръчка, за изпълнението на която е избран един доставчик.

Този тип грешки се наблюдава както при възложителите, прилагащи ЗОП, така и при тези възлагащи по ПМС 160/2016г., доколкото на основание чл. 14 от посоченото постановление, възложителите, които възлагат с публична покана също са длъжни да ползват кодовете на номенклатурите в Общия терминологичен речник, приет с Регламент (ЕО) № 2195/2002 (ОВ, L 340 от 16.12.2002 г.) на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV).

#### ➤ **Незаконосъобразно разделяне на обществените поръчки**

Относителният дял на този тип грешки е **1%** от общия брой установени нередности. Изразява се в провеждането в рамките на 12 месеца на две или повече отделни процедури с идентичен или сходен предмет, без да е съобразена общата им прогнозна стойност, поради което възлаганията са осъществени по реда, приложим за индивидуалната стойност на всяко от тези възлагания. Този тип грешки е в нарушение на чл. 21, ал. 15 от ЗОП. В тази връзка следва да се има предвид нормата на чл. 21, ал. 16 от ЗОП, която указва в кои случаи не е налице разделяне. Когато възложителят предвижда да проведе няколко идентични или



сходни възлагания, той трябва да съобрази общата им прогнозна стойност и да приложи реда за възлагане, относим за тази стойност.

Подобно задължение е налице и за възложителите, прилагащи ПМС 160/2016г. - уредено в чл. 2, ал. 6 от същото.

➤ **Незаконосъобразен срок за получаване на оферти или липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти при съществени изменения на условията по обществената поръчка**

Относителният дял на този тип грешки общо е **около 11,59%** от общия брой установени нередности (спрямо **6,6%** за миналия период), т.е. налице е покачване на относителния дял на този тип нередност с около 5%.

Две са хипотезите на този тип грешки, а именно **„незаконосъобразен срок за получаване на оферти“** и **„липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти при съществени изменения“**.

- **Незаконосъобразни срокове за получаване на оферти (получаване на заявления за участие)**

Закона за обществените поръчки (ЗОП) определя за някои процедури какъв е минималния срок за получаване на оферти, а именно за:

- открита процедура (чл. 74, ал. 1 ЗОП) - 30 дни от датата на изпращане на обявлението за публикуване, като се допуска да бъде съкратен на основанията, посочени в алинея втора или четвърта от същата разпоредба;
- ограничена процедура (чл. 75, ал. 4 ЗОП) и състезателна процедура с договаряне (чл. 76, ал. 5 ЗОП) - 25 дни от датата на изпращане на поканата за представяне на оферти, с възможност за съкращаване.
- състезателен диалог (чл. 77, ал. 3 ЗОП) и партньорство за иновации (чл. 78, ал. 4 ЗОП) – заявления за участие - 30 дни от датата на изпращане на обявлението за публикуване;
- публично състезание (чл. 178, ал. 2 ЗОП) – 20 дни от датата на изпращане на обявлението за публикуване, с възможност за съкращаване.



Следователно възложителите следва да се съобразят с нормативно уредените минимални срокове за получаване на оферти. На практика много често обаче поради неправилно изчисление или неоснователно позоваване на изключителни обстоятелства, вкл. неотложност, възложителите необосновано „скъсяват“ тези срокове за получаване на оферти.

Хипотеза на незаконосъобразен срок за получаване на оферти е възможна не само при възложителите по ЗОП, но и при възложителите, възлагащи с публична покана по реда на ПМС 160/2016г., когато при публикуването на публичната покана, възложителят не е съобразил минималния нормативно определен срок за получаване на оферти от 7 дни от публикуване на поканата, съгласно чл. 2, ал. 3 от посоченото постановление.

- **Липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти при съществени изменения на условията по обществената поръчка**

Този тип грешки, касаят **липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти/заявления за участие при съществени изменения в условията по обявената поръчка**. Съгласно чл. 100, ал. 1 и ал. 3 от ЗОП, възложителят може да направи промени в условията на процедурата, посочени в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата и/или в документацията за обществената поръчка, като изпрати за публикуване обявление за изменение или допълнителна информация и решението, с което то се одобрява (преди изменението на чл. 100, ал. 13 ЗОП, в сила от 01.02.2024 г.). Съгласно ал. 7, т. 1 на същата разпоредба, възложителят удължава сроковете за получаване на оферти, когато са внесени съществени изменения в условията по обявената поръчка, които налагат промяна в офертите на участниците, като новият срок трябва да е съобразен с времето, необходимо на лицата да се запознаят и да отразят промените, но не може да е по-кратък от първоначално определения. На това императивно изискване не винаги възложителите обръщат достатъчно внимание. Такъв е случаят, при който възложителят прави съществени изменения в документацията за участие, касаещи начина на плащане, както и променя минималните технически характеристики на част от подлежащото на доставка оборудване, без да изпълни задължението си по чл. 100, ал. 7, т. 1 от ЗОП да удължи срока за получаване на оферти. Няма легална дефиниция на понятието „съществени



изменения в условията, които налагат промяна в офертите на участниците“. При семантичното тълкуване, с оглед чл. 36, ал. 1 и чл. 37, ал. 2 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, се касае за такова изменение, което би довело до промяна на основен, главен, важен елемент от условията на процедурата, поради което и офертите на участниците не биха били същите.

Видна е логиката на законодателя – чрез възможностите на чл. 100 от ЗОП да не се ограничава кръга на лицата, които биха могли да изразят интерес към поръчката, т.е. да не се ограничава конкуренцията, да не се нарушава равнопоставеността на икономическите оператори, в т.ч. да не се дава необосновано предимство на отделни оператори, като в същото време се предостави възможност на възложителя да коригира определени несъответствия или неточности в условията на поръчката, и само в случай, че промяната води до необходимост от изменение на офертата – възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на оферти с толкова, колкото е бил първоначално определеният, за да се гарантират на всички участници равни условия (равни срокове) за изготвяне на оферта.

От друга страна следва да се посочи, че **цената и начина на плащане** са съществени елементи на договора за обществена поръчка. Следователно всяка промяна в тези елементи води до съществено изменение на договора. В този смисъл когато бъде извършена промяна в начина на плащане, например **промяна в условията за предоставяне на аванс** като съществен елемент на договора, това обстоятелство ще окаже влияние на участника при подготовката на офертата, доколкото условията за плащане са от значение при преценката му за размера на финансовите средства, които са необходими за изпълнението на поръчката. Изпълнителят е този, който ще получи авансово предоставените средства, но всеки участник предварително ще прецени своите финансови възможности за изпълнение на поръчката, съобразно размера на предвидения по договора аванс и момента, в който той ще му бъде предоставен. В този смисъл промяната в аванса **от еднократна сума, в сума, предоставяна на части** предопределя и изпълнението на поръчката в зависимост от необходимите първоначални разходи за нейното изпълнение. Примери за този вид грешка са посочени в предходните изготвени през годините указания.

Описаното нарушение, касаещо липса на удължаване на обявените срокове за получаване на оферти при съществени изменения на условията по обществената поръчка е





възможна само при възложителите по ЗОП, доколкото в случай на необходимост да бъдат променени първоначалните условия по публичната покана, на основание чл. 2, ал. 4 от ПМС 160/2016г., възложителят е длъжен да прекрати процедурата.

➤ **Незаконосъобразно изменение на техническите спецификации чрез дадените разяснения**

Това са случаите, при които в нарушение на императивната забрана по чл. 33, ал. 5 от ЗОП, възложителят предоставя разяснения по постъпили искания за разяснения, с които въвежда промени в условията на процедурата, вместо да извърши тези промени по реда и при условията на чл. 100 от ЗОП (респ. чл. 6, ал. 3 от ПМС 160/2016г. вместо да прекрати процедурата съгласно чл. 2, ал. 4 от същото постановление). Това са изолирани случаи, при които основно се касае за промяна/ допълване на техническите спецификации чрез дадените разяснения, като за актива, обект на доставка се създават технически характеристики (каквито в техническата спецификация не са били указани) или към вече съществуващите технически характеристики се добавят допълнителни или се прецизират старите по начин, който налага промяна в офертите на участниците/кандидатите.

Тази промяна е продиктувана от въведените с разясненията нови условия, на които следва да отговаря всяка оферта и която, за да отговаря на тях, е необходимо да бъде променена (допълнена) спрямо офертата, която би била изготвена съобразно първоначалната техническа спецификация. В тези случаи е налице **съществено изменение** (тъй като то налага промяна в офертите на участниците). Същото попада в обхвата на чл. 100, ал. 1 и ал. 7 от ЗОП, поради което следва да бъде извършено чрез публикуване на обявление за изменение или допълнителна информация и решението, с което то се одобрява (преди изменението на чл. 100, ал. 13 от ЗОП, в сила от 01.02.2024 г.), в 14-дневен срок от публикуването в РОП на обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, а не чрез дадените разяснения. Конкретен пример е посочен в Указанията от 2022г.

След влизане в сила на посоченото изменение на чл. 100, ал. 13 от ЗОП, промените се оповестяват чрез публикуване на ново обявление от същия вид и на решението, с което те се одобряват.





Описаният тип грешки е относим както за публичните възложители по ЗОП, така и възложителите по ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), предвид нормата на чл. 6, ал. 3 от ПМС 160/2016г.

- **Липса на публикуване в обявлението за обществена поръчка на критериите за подбор и/или възлагане (и/или тяхната тежест) или на условията за изпълнение на поръчката, или техническите спецификации/липса на достатъчно описание на критериите за възлагане или тяхната тежест/липса на предоставяне/публикуване на разяснения/допълнителна информация.**

Този тип грешки е с относителен дял от **2,9%** от общия брой установени нередности. Това най-често са случаите, в които нито в публикуваното обявление за обществената поръчка, нито в документацията за поръчката са описани достатъчно критериите за подбор, критериите за възлагане и/или тяхната тежест. Доколкото целта на критериите за подбор е да се установи възможността на участниците да изпълнят поръчката, поради което с тях се определят минималните изисквания за допустимост, е въведено задължение за възложителите да посочват поставените от тях критерии за подбор и документите, с които те се доказват в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, или в поканата за потвърждаване на интерес/за участие в преговори. Следователно във всички случаи, когато възложителят поставя критерии за подбор, той следва изчерпателно да ги посочи в обявлението/поканата за потвърждаване на интерес/за участие в преговори, като посочи и документите, с които тези критерии ще бъдат доказани при сключването на договора.

Аналогично, по силата на чл. 70, ал. 3 от ЗОП, възложителят е длъжен да посочи избрания критерий за възлагане в обявлението откриването на процедурата/ поканата за потвърждаване на интерес, и в документацията за обществена поръчка. А когато критерият за възлагане включва повече от един показател, възложителят следва да посочи и относителната тежест на всички показатели. Следователно критерия за възлагане и показателите за оценка (ако има такива) задължително предварително се оповестяват в обявлението за откриването / поканата за потвърждаване на интерес, и в документацията за обществена поръчка, респ. неспазването на това задължение е нарушение на ЗОП.



Например в поръчка за услуга възложителят е посочил в документацията за участие, че критерият за оценка на офертите е икономически най-изгодната оферта с критерий за възлагане „оптимално съотношение качество/цена“, като се определени четири показателя за оценка, един от които е показател „Технически характеристики“. Посочено е, че на оценка по този показател подлежат предложенията на участниците за актуализиране на уеб система, които са обективно свързани с описаните в техническата спецификация изисквания на възложителя и водят до подобряване ефективността на извършените дейности, като ще се присъждат точки за допълнително предложени функционалности, извън тези, посочени от възложителя в Техническата спецификация. По този начин за една допълнителна функционалност ще се присъждат 40 точки, за две – 80 точки и за три или повече – 100 точки. Никъде обаче не е указано какво точно се има предвид под „допълнителна функционалност“ и в този смисъл не е ясно по какви критерии предложените от участниците допълнителни функционалности ще бъдат признати като такива или не. Това води до невъзможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите, тъй като възложителят не е осигурил на участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката по показателя „Технически характеристики“. По този начин възложителят е създал предпоставка за субективизъм при преценката на комисията относно наличието или не на допълнителни функционалности в офертата на участниците.

Такива грешки бяха открити и разгледани още в Указанията на РУО на ОПНОИР от 2020г., като през следващите години, не бяха допускани от бенефициентите. За съжаление за разглеждания период Април 2023г. - Април 2024г. отново са налице два случая на такива нарушения.

Този тип грешки е относим както за публичните възложители по ЗОП, така и възложителите по ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), предвид нормата на чл. 3, ал. 11 и ал.13 от ПМС 160/2016г.



➤ **Ограничителни (дискриминационни) критерии за подбор, възлагане или условия за изпълнение на поръчката, или технически спецификации**

Както вече посочихме, това са най-многобройните грешки - **46,34%** от общия брой установени нередности (спрямо **52,22%** за предходния период), свързани с възлагането и/или изпълнението на обществени поръчки. Както е видно, наблюдава се трайна тенденция на намаляване на относителния дял на този тип грешки спрямо предходните периоди. Така например за периода (Април 2022г. – Април 2023г.) се наблюдава спад с около **5,88%**, а спрямо Април 2021 – Април 2022г. намалението е с около **31,56%**, тъй като тогава този тип грешки бележеше ръст от **77,90%** от общия брой установени нередности. Независимо от тази обнадеждаваща тенденция обаче, следва да се посочи, че относителният дял на посочения тип грешки, все още остава доста голям.

Както е известно, налице са **два основни типа** ограничителни (дискриминационни) основания за отстраняване, критерии за подбор, възлагане/ условия за изпълнение на поръчката/ технически спецификации:

1. Дискриминационни на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания, поради което носят и по-висок процент финансова корекция  
и
2. Дискриминационни НЕ на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания.

**1. Дискриминационни критерии за подбор/ възлагане/ условия за изпълнение на поръчката/ технически спецификации, на базата на необосновани национални, регионални или местни изисквания**

Този тип грешки се среща все по-рядко. Относителният им дял в общия брой установени нередности за периода Април 2023г. – Април 2024г. е едва около **1,45%**, като за сравнение ще посочим, че относителния дял на тези нарушения за периода Април 2022г. – Април 2023г. бе около **4,44%**, а за предходния период Април 2021- Април 2022г. - **11,5%**.

Следователно все още има възложители, които поставят изискване към потенциалните участници към момента на подаване на офертата да разполагат със сервис



на територията на Р България и/ или да разполагат с оторизация за територията на Р България, с което дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществените поръчки. Посочените хипотези подробно са разгледани в предходните изготвени от РУО но ОПНОИР Указания.

**2. Дискриминационни критерии за подбор/ възлагане/ условия за изпълнение на поръчката/ технически спецификации, НЕ на база на необосновани национални, регионални или местни изисквания:**

Това все още са най-често срещаните нарушения – с относителен дял **около 42,03%** от общия брой установени нередности спрямо **47,77%** за предходния период и **66,4%** за периода Април 2021-Април 2022г.

Свързани са с поставянето на критерии за подбор/условия за изпълнение, които по своя характер и без да са ограничителни на база национални, регионални или местни изисквания, също ограничават достъпа на участници/кандидати в обществените поръчки.

Предвид относителния им дял, това е **основната част** от всички ограничителни (дискриминационни) критерии за подбор/ условия за изпълнение на поръчката, посочени по-горе в т. 1 и т. 2, чиито **общ** относителен дял е около **43,48%** от общия брой установени нередности спрямо **52,22%** за предходния период.

Въпреки, че в сравнение с предходните години все по-малко се срещат тези нарушения, те все още продължават да бъдат най-често допускани от бенефициентите.

Този тип нередност има различно проявление - както при поставянето на дискриминационни критерии за подбор и/или определяне на условия за изпълнение на поръчката, които необосновано ограничават участието на лица в нея, така при формулирането на незаконосъобразна методика за оценка и/или незаконосъобразни технически спецификации. Най-често това е формулирането на незаконосъобразен критерий за подбор, който не е съобразен с нормата на чл. 59, ал. 2 от ЗОП, или методика за оценка, несъответстваща на чл. 70, ал. 7 от ЗОП и/или чл. 33, ал. 1 от ППЗОП.

В първия случай се касае за поставянето на критерий за подбор, който не е необходим за установяване на възможността на участниците да изпълнят поръчката, и/или формулиране на критерий за подбор, който не е посочен в закона, и/или определяне на



критерий за подбор, който не е съобразен с предмета, стойността, обема и сложността на поръчката/обособената позиция (когато поръчката е разделена на обособени позиции).

Вторият случай се отнася най-общо до незаконосъобразна методика за оценка. Като пример за такава методика за оценка може да се посочи нарушението на чл. 70, ал. 7, т. 1 и т. 2 от ЗОП, а именно формулирана е незаконосъобразна методика за оценка, при която начинът на оценяване не дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации или не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите.

В стремежа си да обезпечи в най-голяма степен качествено изпълнение на поръчката, възложителят нерядко залага и несъответстващи, несъразмерни и завишени спрямо предмета, обема и стойността на поръчката/ обособените позиции изисквания за годност и/или критерии за подбор. Примерите за този тип нередност са най-разнообразни, като много от тях бяха разгледани в предходните издавани Указания.

Все пак може би най-чести са нарушенията, свързани с поставянето на незаконосъобразни критерии за подбор за технически и професионални способности, несъобразени с нормата на чл. 59, ал. 2 от ЗОП, като поставяне на неотнормирани към предмета на поръчката/обособената позиция критерий за подбор. Например в поръчка за доставка на канцеларски материали (хартия, ножици, телбод, перфоратори, химикалки и др.) е поставено изискване за внедрена система за управление на околната среда по ISO 14001, въпреки, че за изпълнение на предмета на поръчката не е необходимо, относимо и обосновано участниците в процедурата да имат въведена и сертифицирана система за управление на околната среда по ISO 14001. Така поставеното изискване необосновано възпрепятства участието на лица в процедурата, които имат капацитета да изпълнят доставката на канцеларските материали, но не притежават посочения сертификат.

Друг пример е поставянето на незаконосъобразни изисквания за опит за изпълнение на поръчката (изпълнени сходни дейности) - например изискване за изпълнени договори, вместо дейности – в нарушение на чл. 63, ал. 1, т. 1 от ЗОП; поставени общи изисквания, свързани с предмета на поръчката, несъобразени със съответната обособена позиция – чл. 59, ал. 2, изр. трето от ЗОП.



Също така поставени изисквания за „опит по проекти, финансирани от ЕС“ или опит в „минимум 10 изпълнени договора с предмет доставка на канцеларски материали и консумативи през последните 3 години, включващи договори, финансирани от ЕС“, без възложителят да е съобразил, че източникът на финансиране не оказва влияние върху дейностите от предмета на поръчката, поради което тези изисквания се явяват несвързани с предмета и характера на поръчката. В допълнение подобно изискване за изпълнени „договори“ от една страна е в нарушение на чл. 63, ал. 1, т. 1 от ЗОП, а от друга поставеното изискване за „брой“ е завишено, тъй като и участник, който има изпълнена дори само една сходна дейност по доставка на канцеларски материали в обема, посочен от възложителя в техническата спецификация, би бил годен да изпълни предмета на поръчката.

Като цяло следва да се обърне внимание, че целта на критериите за подбор (по смисъла на чл. 59, ал. 2 от ЗОП) е да **установят възможностите на участниците да изпълнят поръчката**, поради което възложителите следва да залагат само такива критерии за подбор от тези, посочени в ЗОП, които от една страна могат да **установяват възможностите на участника** да изпълни поръчката, а от друга да **не се явяват несъразмерни и прекомерни** спрямо предмета, стойността, обема и сложността на поръчката/обособената позиция.

В този смисъл когато постави изискване за екип експерти, възложителят следва да се съобрази с разпоредбата на чл. 63, ал. 1, т. 5 от ЗОП, която изрично посочва, че изискването участникът да разполага с персонал и/или с ръководен състав е обвързано с „определена професионална компетентност за изпълнението на поръчката“, тъй като в противен случай се обезсмисля поставянето на този критерий за подбор. В допълнение поставените изисквания за продължителността на професионалния опит на експертите от екипа на участника трябва да бъдат съобразени с предмета, обема и стойността на поръчката/обособената позиция (ако поръчката е разделена на обособени позиции), както и с дейностите, които ще изпълняват тези експерти при изпълнението на поръчката, съответно обособената позиция. Както бе посочено и в предходните Указания от 2023г., за всеки конкретен случай УО анализира поставеното изискване за продължителност на професионалния опит на експертите, след съобразяване на предмета и спецификата на поръчката, както и ролята/дейностите, които са възложени на тези експерти при



изпълнението на поръчката и предвид принципите на възлагане, уредени в чл. 2 от ЗОП, съответно чл. 50, ал. 1 от ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.).

Независимо от поставения критерий за подбор, възложителят е длъжен да посочи в обявлението и документацията за участие (публичната покана) документите, с които се доказва този критерий за подбор, които са **изчерпателно изброени** в чл. 62 и 64 от ЗОП, респ. чл. 3, ал. 11 и 13 от ПМС 160/2016г.

Както подробно бе посочено в Указанията от 2023г., част от тази най-голяма и разпространена група грешки са изготвянето на:

➤ **Дискриминационни технически спецификации** - в нарушение на чл. 49, ал. 1 и ал. 2, изр. второ от ЗОП - най-често изразяващи се в посочване на конкретни търговски марки, модели, предлагани от конкретни производители, без да са добавени думите „или еквивалентно/и“, което представлява нарушение на българското и европейско законодателство, тъй като може да доведе до облагодетелстване или елиминиране на определени лица или стоки, и

➤ **Незаконосъобразна методика за оценка/ критерии за възлагане** – най-често в нарушение чл. 70, ал. 7, т. 1 и т. 2 от ЗОП, а именно такава методика за оценка, при която начинът на оценяване не дава възможност да се оцени нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, в съответствие с предмета на обществената поръчка и техническите спецификации или не дава възможност да бъдат сравнени и оценени обективно техническите предложения в офертите. По-подробно различните хипотези на незаконосъобразна методика за оценка са разгледани в Указанията от 2023г., поради което тук няма да се спираме отново на тях. Само ще обърнем внимание, че формулирането на незаконосъобразна методика за оценка по същността си представлява обстоятелство, което необосновано ограничава участието на лица в обществената поръчка, тъй като е налице разубеждаващ ефект по отношение на потенциалните участници/кандидати и оказва влияние върху прозрачността при провеждане на процедурата.

Продължават да се срещат методики за оценка, при които се оценява пълнотата и начина на описание на организацията на работния процес на екипа по изпълнение на поръчката, като по-голям брой точки се е присъждат за по-подробно и детайлно описание на работния процес в сравнение с описанието на организацията на работа според





минималните изисквания, в нарушение на чл. 33, ал. 1, изр. второ от ППЗОП във връзка с чл. 70, ал. 7, т. 2 от ЗОП.

В тази връзка следва да се посочи, че с измененията в ЗОП (Обн. ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г., в сила от 22.12.2023 г.), законодателят вече изрично указва в чл. 70, ал. 7, т. 3, б. “б”, че начинът за определяне на оценката по всеки показател трябва да осигурява на участниците достатъчно информация за правилата, по които ще се определя оценката по всеки показател, като при качествените показатели, които са количествено неопределими, се посочва начинът за тяхното оценяване с конкретна стойност чрез експертна оценка, като **не се допуска оценяване на пълнотата и подхода при представяне на информацията.**

Този тип нарушения се отнася и за възложителите по ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), предвид нормата на чл. 3, ал. 7 от ПМС 160/2016г.

## **II. Грешки при провеждане на процедурите**

Тази група грешки е пряко свързана с работата на комисията - помощният орган на възложителя за разглеждане, оценка и класиране на офертите. Това е втората по големина група допускани грешки, с относителен дял от около **26,09%** от всички установени нередности, в сравнение с периода Април 2022г. – Април 2023г., когато този тип грешки бе с относителен дял от около **22,2%**. Касае критерии за подбор или технически спецификации, които са променени след отварянето на офертите или са приложени неправилно, в резултат на което е избран за изпълнител участник, който не отговаря на поставените критерии за подбор или е представил оферта, която не отговаря на предварително обявените условия за изпълнение на поръчката. Видно е, че спрямо предходния период този тип грешки бележи известен ръст.

Налице са две основни хипотези на посочения тип грешки, които подробно са описани в Указанията от 2022г. и 2023г., поради което тук няма да се спираме отново на тях.

Това са:

- **Критериите за подбор или техническите спецификации са променени след отварянето на офертите или са приложени неправилно;**
- **Техническите спецификации са приложени неправилно.**



Примери, относими към първия вид грешки **„Критериите за подбор или техническите спецификации са променени след отварянето на офертите или са приложени неправилно“**, са:

- Не деклариране в ЕЕДОП на съответствието с критериите за подбор или декларирано неточно „съответствие“ с тези критерии - комисията не е установила несъответствието, не е приложила реда по чл. 54, ал. 8-10 ППЗОП, не е предоставила възможност за нов, прецизиран ЕЕДОП, а е приела, че участникът отговаря на поставения критерий, като го е допуснала до по-нататъшно участие и го е избрала за изпълнител.
- комисията е „изключила“ напълно даден критерий за подбор от критериите, поставени от възложителя, поради което в процеса на работа не е следила за неговото деклариране, като при сключване на договора, възложителят не е изискал документи за доказване съответствието на избрания изпълнител с поставения критерий за подбор.

Втория вид грешки **„Техническите спецификации са приложени неправилно“** са налице когато поставените в техническите спецификации минимални изисквания към параметрите на оборудването не се съблюдават от комисията. В тези случаи, въпреки, че техническото предложение на участника не съответства на техническата спецификация, то е прието за съответстващо и участникът е избран за изпълнител, вместо да бъде отстранен.

Например, заложено е минимално изискване за конкретен параметър, с използване на знаците **< (по-малко)** или **> (по-голямо)**, което не се потвърждава от техническото предложение, вкл. от приложените технически материали от производител – каталози, брошури и др. Конкретното изискване на възложителя е „скорост на маркиране  $< 2.0 \text{ m/s}$ “, „скорост на позициониране  $< 5.0 \text{ m/s}$ “ и „Резолюция  $< 15 \text{ ns}$ “, а участникът, избран за изпълнител е оферирал: „скорост на маркиране  $= 2.0 \text{ m/s}$ “, „скорост на позициониране  $= 5.0 \text{ m/s}$ “, „Резолюция  $= 15 \text{ ns}$ “. Следователно оферираното оборудване не отговаря на изискваното от възложителя в техническите спецификации.

В тази връзка следва да се посочи, че комисията като помощен орган на възложителя, следва освен да провери дали в техническото предложение са оферирани търсените от възложителя технически параметри, но и да установи дали същите се подкрепят от



приложенията от участника доказателства (когато такива са били изискани), като действията си тя следва надлежно да обективира в протокола от работата си, за да е видно как е установила по категоричен и безспорен начин, че офертата на избрания за изпълнител отговаря на изискванията на възложителя. Подобно вписване в протокола следва да е налице и по отношение на офертите на отстранените участници, с описание на подробните мотиви за отстраняването им.

Изискванията в техническата спецификация са задължителни за участниците и последните съгласно чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП подлежат на отстраняване от участие в процедурата, ако представят оферта, която не отговаря на предварително обявените условия за изпълнение на поръчката. В този смисъл следва да се укаже, че са от изключителна важност формулираните в техническата спецификация изисквания на възложителя, които следва да бъдат доказани с изискваните към офертата технически материали. В тази връзка е необходимо да се обърне внимание, че възложителят следва да поставя само такива минимални технически/функционални изисквания, които обективно могат да бъдат доказани с изискваните технически материали от производител.

Посочения тип грешки е относим и за възложителите по ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), тъй като и кандидатите в процедура с публична покана, също декларират съответствието си с поставените критерии за подбор, но в декларация (по арг. на чл. 12, ал. 1, т. 1 във вр. с чл. 8, ал. 3, т. 3 от ПМС 160/2016г.).

### **➤ Конфликт на интереси с въздействие върху резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка**

За разглеждания период Април 2023г. – Април 2024г. е установен само един случай на конфликт на интереси с въздействие върху резултата от процедурата за възлагане на обществена поръчка, с относителен дял **около 1%** от общо установените нередности, т.е. налице е спад с 50% на установените случаи на конфликт на интереси прямо предходния период. Дефиницията на дадена в §2, т. 21 от Допълнителните разпоредби на ЗОП на „Конфликт на интереси“ и дадените примери в тази насока бяха подробно разгледани в Указанията от 2023г. Тук единствено ще обърнем внимание, че „Конфликтът на интереси“ е преди всичко деяние, което е отклонение на и в противоречие с публичния интерес. Той



**предполага наличието на интерес на съответното лице**, без да е задължително този интерес да е реализиран. Конфликтът на интереси може да повлияе на упражняването на правомощията на съответното лице. В тази връзка наличието на конфликт на интереси, който не може да бъде отстранен е основание за задължително отстраняване по смисъла на чл. 54, ал. 1, т. 7 от ЗОП, което е валидно както за публичните възложители по ЗОП, така и за възложителите по Глава четвърта от ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), по аргумент от чл. 8, ал. 3, т. 2 от ПМС 160/2016г. Следователно във всеки случай, когато е установен такъв конфликт на интереси, участника/кандидата следва да бъде отстранен, а не да бъде избран за изпълнител.

➤ **Преговори в хода на процедурата за възлагане на обществена поръчка, включително изменение на офертата на избрания изпълнител**

Това е нов тип грешки, какъвто не бе допускан до момента от бенефициентите, съответно не бе установен от УО и който е свързан с преговори в хода на процедурата за възлагане на обществена поръчка, включително изменение на офертата на избрания изпълнител - с относителен дял в общия брой установени нередности около **1%**.

Такъв е случаят, при който възложителят (чрез помощния си орган - комисията) е допуснал участникът да промени офертата си в хода на процедурата, като е приел, че техническото му предложение отговаря на предварително обявените условия и го е допуснал до разглеждане, като изменението е довело до възлагането на поръчката на този участник.

Пример за този тип грешки е следният: В техническото предложение на участник в процедура за доставка **не са посочени** конкретни технически параметри на предлаганите от участника артикули – посочени са само производител, марка, модел, продуктов номер и линкове към сайтове на производители, от които са видни само част от търсените технически параметри, т.е. офертата на участника не отговаря на изискванията на възложителя, заложи в техническата спецификация. Участникът не е спазил предварително обявените условия по отношение на начина на представяне на офертата си - в образеца на техническо предложение липсват попълнени данни за технически параметри



на предлаганите артикули и функционални изисквания, което прави техническото му предложение непълно.

Съгласно чл. 104, ал. 5 от ЗОП, комисията може да извършва проверки по **заявените от участниците данни**, може да изисква от участниците да предоставят разяснения или допълнителни доказателства **за данни, посочени в офертата**, а в конкретния случай тя е изисквала „**да се приложи допълнително детайлен списък с всички компоненти и техните количества като част от общото техническо решение, което се предлага от участника**“, с което е предоставила възможност на участника да промени офертата си като допълни първоначално представеното от него техническо предложение с липсващите технически параметри, които не се доказват с посочените в предложението линкове. Т.е. комисията чрез изисканото разяснение не е дала възможност на участника да разясни/представи допълнителни доказателства **за данни, посочени в офертата, а му е предоставила възможност той да допълни липсващи в офертата данни, в резултат на което същият участник е избран за изпълнител.**

Посочения тип грешки е относим и за възложителите по ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), на основание чл. 8, ал. 1 от ПМС 160/2016г.

### **III. Грешки при сключване на договорите с избраните изпълнители**

Все още продължават да бъдат констатирани и грешки, свързани с недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка – около **2,9%** от общия брой установени нередности спрямо **около 1%** за периода Април 2022г.-Април 2023г. и **7,6%** за периода Април 2021- Април 2022г. Въпреки, че процентът на установените допуснати от бенефициентите нередности, свързани с недостатъчна одитна следа за възлагане на обществената поръчка, от относителен дял от около 7,6% спадна до около 1%, то през разглеждания период отново се наблюдава повишение с **1,9 %**.

Най – общо това са случаите при които **не са представени** необходимите документи, представляващи предпоставка за сключването на договор по смисъла на чл. 112, ал. 1, т. 2 от ЗОП, но въпреки това договорът е сключен, независимо от **липсата на документи, доказващи** съответствието на избрания изпълнител с поставените критерии за подбор и/или доказващи липсата на основанията за отстраняване.



Представянето на документите по чл. 58 от ЗОП и на документите, доказващи съответствието на избрания изпълнител с поставените критерии за подбор, включително за третите лица и подизпълнителите (ако има такива) **е задължителна предпоставка за сключването на договора.** Най-често това са случаите, свързани с непредставяне на документи от компетентен орган, когато изпълнителят е чуждестранно лице, като не се съобразяват императивните норми на чл. 58, ал. 3, 4 и 5 от ЗОП, но се срещат и случаи, в които избраният за изпълнител не е представил документи, **доказващи съответствието му с поставените критерии за подбор**, при което на основание чл. 112, ал. 2, т. 2 от ЗОП, договор с избрания изпълнител не трябва да бъде сключван. Тук следва да се посочи, че и непредставянето на гаранцията за изпълнение на договора или непредставянето ѝ в пълен обем, в противоречие с условията по обществената поръчка, вкл. проекта на договор, също е основание да не бъде сключен договор с избрания изпълнител.

Недостатъчна документална проследимост (одитна пътека) за възлагане на обществената поръчка е налице винаги когато в досието на поръчката не се съдържат изискуемите от закона документи, представляващи предпоставка за сключване на договора за обществена поръчка.

Повече информация за този вид грешки може да бъде намерена в Указанията от 2022г. и 2023г.

Горепосоченото изискване е относимо и за изпълнителите, избрани след проведена процедура с публична покана, предвид разпоредбата на чл. 12, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 8, ал. 3, т. 2 и т. 3 от ПМС 160/2016г.

#### IV. Незаконосъобразни изменения на договора за обществена поръчка

Това е четвъртата по големина група разпространени грешки, с относителен дял от **7,25%** от общия брой установени нередности, спрямо относителен дял от **10 %** за периода Април 2022г. - Април 2023г., която бележи известен **спад с 2,75%**. Този тип грешки бе установен за първи път в периода Април 2022г.- Април 2023г. Свързани са с извършени изменения на сключени договори за обществени поръчки, които не са съобразени с нормата на чл. 116, ал. 1 от ЗОП. В посочената норма **изрично и изчерпателно** са изброени хипотезите (в т.1 - 7), при които възложителите могат да изменят договорите за обществени



поръчки, т.е. изменението е допустимо само и единствено при наличието на някоя от посочените хипотези.

Най-често възложителите прилагат като основание за изменение, възможността по чл. 116, ал.1, т. 7 от ЗОП – когато се налагат изменения, които **не са съществени**. В този случай обаче те следва да имат предвид и нормата на чл. 116, ал. 5 от ЗОП, която указва кога изменението на договор за обществена поръчка се смята **за съществено**. В посочената норма са разписани 4 условия, като наличието дори на едно от тях дава основание да се приеме, че е налице съществено изменение на договора.

Пример за този тип грешки е намаляване на обхвата на договора - изпълнението е в по-малък обхват от заложеното в договора, а цената по договора е останала непроменена, т.е. не е намалена в съответствие с отпадналите дейности. Или в сключения договор с изпълнител не е предвидена възможност за предоставяне на аванс, но впоследствие, с допълнително споразумение възложителят предвижда такава възможност.

Необходимо е да се обърне внимание, че във всички случаи когато извършената промяна се явява съществена по смисъла на чл. 116, ал. 5, т. 1 от ЗОП, тъй като въвежда условия, които, **ако са били част** от процедурата за възлагане на обществена поръчка, **биха привлекли към участие допълнителни участници/ кандидати, биха позволили допускането на други участници/кандидати**, различни от първоначално избраните, или **биха довели до приемане на оферта**, различна от първоначално приетата, е налице съществено изменение на договора.

Други примери за този тип грешки са посочени в Указанията от 2023г.

Посоченият тип грешки е относим освен за възложителите по ЗОП, но и за възложителите по Глава четвърта от ЗУСЕФСУ (в редакцията му преди 01.07.2022 г.), по аргумент от чл. 10, ал. 2 от ПМС 160/2016г.

В заключение следва да се посочи, че вече трета поредна година се запазва тенденцията бенефициентите **да не допускат** нарушения, свързани с липса на обосновка за не разделяне на предмета на поръчката на обособени позиции, липса на публикуване на удължените срокове за получаване на оферти/заявления за участие или липса на удължаване на сроковете за получаване на оферти/заявления за участие; нарушение на





правилата при използване на специфични техники и инструменти за възлагане на поръчки (напр. рамкови споразумения); незаконосъобразен избор на състезателна процедура с договаряне или на състезателен диалог; необосновано ограничение на възможността за използване на подизпълнители; незаконосъобразно участие на кандидат или участник в предварителните действия на възложителя по подготовката на процедурата (пазарни консултации и външно участие в подготовката на документацията), който е определен за изпълнител; съществено изменение на условията в обявлението за обществена поръчка и/или в документацията при състезателна процедура с договаряне; незаконосъобразно отстраняване на необичайно благоприятни оферти; оценка на офертите чрез неправомерно използване на критерии или използване на допълнителни непубликувани критерии за подбор или възлагане и участие в процедура за обществена поръчка при условията на споразумение с други лица с цел предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията.

В допълнение е необходимо да се отбележи, че вече не се установяват нарушения, свързани с липса на публикуване на обявление за обществена поръчка или неоснователно директно възлагане, както и недостатъчен срок за достъп до документацията за обществена поръчка за потенциалните участници/кандидати или незаконосъобразни ограничения на достъпа до документацията за обществената поръчка, каквито бяха констатирани преди това, което безспорно се явява постижение за бенефициентите.