



РЪКОВОДСТВО

за унифициране на последващия външен контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция

София, 2017 г.

Настоящото ръководство е разработено съвместно от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция в изпълнение на мярка 12.3 от Националната стратегия за развитие на сектора обществени поръчки в България за периода 2014 – 2020 година.

То има за цел да представи основните характеристики и насоки на последващия външен контрол, упражняван от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция по силата на Закона за Сметната палата (ЗСП), Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) и чл. 238 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), както и подходът, прилаган от двата органа при извършването на проверки в областта на обществените поръчки.

I. Правна уредба и цели на последващия външен контрол в областта на обществените поръчки

Съгласно чл. 238, ал.1 от ЗОП, контрол по изпълнението му е възложен на Сметната палата и органите на Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ). Този контрол е последващ външен, за разлика от предварителния външен контрол на Агенцията по обществени поръчки (АОП).

Основните цели на последващия външен контрол са да установи дали поведението на възложителите на обществени поръчки съответства на законовите изисквания и дали принципите, заложи в чл. 2 от ЗОП, са спазени.

II. Органи за последващ външен контрол

Сметната палата и АДФИ имат право в рамките на правомощията, дадени им от съответните специални закони, по които работят (ЗСП и ЗДФИ), да упражняват контролните си функции по ЗОП и подзаконовите актове към него.

Посредством механизми за обмен на информация Сметната палата и АДФИ се стремят да не дублират контролните си функции като обхват и време на изпълнение.

1. Сметна палата

Правна рамка

Сметната палата осъществява дейността си въз основа на Закона за Сметната палата (обн. ДВ, бр. 12/2015 г.). Контролът в областта на обществените поръчки, който ѝ е възложен по силата на ЗОП, се упражнява от Сметната палата при спазване на правилата и процедурите по специалния ѝ закон – ЗСП.

Форми за контрол

Единствената форма, под която Сметната палата осъществява правомощията си, вкл. в областта на последващия външен контрол върху обществените поръчки, е одитът.

Правилата и процедурите за извършване на одит, вкл. правомощията на одиторите от Сметната палата, са регламентирани в Закона за Сметната палата.

Обхват на правомощията в областта на обществените поръчки

Обхватът на правомощията на Сметната палата в областта на обществените поръчки има следните насоки:

- **кръг от възложители, подлежащи на контрол**

Съгласно чл. 6 от ЗСП, Сметната палата може да одитира всички бюджетни организации, държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, както и търговските дружества с повече от 50 % държавно или общинско участие в капитала.

Когато тези субекти са възложители на обществени поръчки, те подлежат на контрол от Сметната палата.

В обхвата на правомощията на Сметната палата попадат всички възложители по чл.5, ал. 2 и ал. 3 от ЗОП, а извън него остават секторни възложители по чл. 5, ал. 4 от ЗОП, при които не е налице повече от 50 % държавно или общинско участие в капитала.

- **въпроси, подлежащи на контрол**

Сметната палата може да проверява всички проведени процедури и други действия по възлагане на обществени поръчки, вкл. сключените договори и тяхното изпълнение, когато са извършени от възложителите от нейния обхват на дейност, съгласно ЗСП.

- **насоки на произнасяне**

При извършването на проверки в областта на обществените поръчки, Сметната палата се произнася по законосъобразност, т.е. за съответствие на поведението на възложителите с действащите към определен момент нормативни изисквания за възлагане на обществени поръчки.

При извършване на одит на изпълнението, наред с произнасянето за законосъобразност, оценки могат да се правят и относно ефективност, ефикасност и икономичност на действията по възлагане на обществени поръчки, по смисъла на § 1, т. 4, б. „а”-„в” от Допълнителните разпоредби на ЗСП.

Технология на работа на Сметната палата

Сметната палата осъществява дейността си, вкл. в областта на контрола върху обществените поръчки, само по план, въз основа на Годишна програма за одитната дейност. Сметната палата не извършва одити по сигнали, жалби и искания от държавни органи, физически и/или юридически лица. Единствено Народното събрание има право да възлага на Сметната палата извършването на до 5 одита годишно.

Проверките на обществени поръчки в рамките на конкретен одит се извършват въз основа на извадка. Извадката включва само процедурите и другите действия по възлагане (публични покани, свободно възлагане), които са извършени през одитирания период и ще бъдат проверени при одита. Когато броят на възложените обществени поръчки за одитирания период е незначителен се извършва пълна проверка.

Когато по време на одита са установени нарушения на ЗОП и не са изтекли сроковете за търсене на административнонаказателна отговорност, одиторите от Сметната палата предприемат действия за съставяне на актове за установяване на административни нарушения по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

Установеното от одиторите при проверките на включените в извадката процедури или други действия по възлагане, вкл. установените административни нарушения, се отразяват в проект на одитен доклад. В него се включват и препоръки за отстраняване на установени слабости, пропуски и нарушения, вкл. в областта на обществените поръчки.

Проектът на одитен доклад се връчва на ръководителя на одитираната организация за становище. След изтичане на срока за възражения, проектът на одитен доклад се внася за разглеждане от Сметната палата, която го приема с решение.

Окончателните одитни доклади, в които се съдържат констатации за извършени нарушения в областта на обществените поръчки, се изпращат на изпълнителния директор на Агенцията по обществени поръчки (АОП). При наличие на констатации за установени нарушения на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП), съответните части от одитния доклад се изпращат на АДФИ за търсене на административнонаказателна отговорност.

Окончателните одитни доклади се оповестяват чрез интернет страницата на Сметната палата или по друг подходящ начин.

2. Агенция за държавна финансова инспекция

Правна рамка

Агенцията за държавна финансова инспекция осъществява дейността си, вкл. в областта на обществените поръчки, въз основа на ЗДФИ (при финансовите инспекции) и на ЗОП (при проверката по чл. 238, ал. 4 от ЗОП).

Форми за контрол

АДФИ осъществява правомощията си в областта на контрола върху обществените поръчки в две форми:

- финансова инспекция;
- проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП.

Финансовата инспекция е форма за упражняване на последващ външен контрол спрямо възложителите на обществени поръчки, попадащи в обхвата на чл. 4 от ЗДФИ. Финансовата инспекция се осъществява по ред и при процедури, предвидени в ЗДФИ и ППЗДФИ.

Всички възложители на обществени поръчки, които не попадат в обхвата на чл. 4 от ЗДФИ, се проверяват от АДФИ чрез проверката по чл. 238, ал. 4 от ЗОП. Като форма на контрол проверката е изцяло регламентирана в чл. 239-241 от ЗОП и се отнася не само до дейността по възлагане на обществени поръчки, но включва и контрол по изпълнение на договорите за обществени поръчки и на рамковите споразумения.

Обхват на правомощията в областта на обществените поръчки

Обхватът на правомощията на АДФИ в областта на обществените поръчки има следните насоки:

- **кръг от възложители, подлежащи на контрол**

АДФИ има право да проверява **всички възложители** на обществени поръчки, без изключение. Различията в статута и собствеността на капитала на възложителите се отразява върху формата, чрез която АДФИ упражнява контролните си правомощия в областта на обществените поръчки – финансова инспекция или проверка по чл. 238, ал.4 от ЗОП.

Съгласно чл. 4 от ЗДФИ, Агенцията за държавна финансова инспекция може да извършва финансови инспекции на всички бюджетни организации, на държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон, на общински предприятия, както и на търговски дружества с блокираща квота държавно или общинско участие в капитала по смисъла на § 1, т. 2 от Допълнителните разпоредби на ЗДФИ. Така, чрез финансова инспекция се проверяват всички публични възложители по чл. 5, ал. 2 и 3 от ЗОП, както и част от секторните възложители по чл. 5, ал. 4 от ЗОП.

Съгласно чл. 238, ал. 4 от ЗОП, възложителите, които не попадат в обхвата на Закона за държавната финансова инспекция, се проверяват от АДФИ по отношение спазване на изискванията на закона чрез периодични последващи проверки, въз основа на одобрен годишен план. Сред възложителите, контролирани от АДФИ чрез периодични последващи проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП, попадат частни субекти, които упражняват някоя от дейностите по чл. 123 от ЗОП.

- **въпроси, подлежащи на контрол**

АДФИ има различен обхват на контролната си дейност в областта на обществените поръчки, според това дали тя се извършва въз основа на постъпили молби, жалби и сигнали от държавни органи, физически и юридически лица или въз основа на утвърден от директора на АДФИ годишен план за финансови инспекции по чл.5, ал.2 от ЗДФИ и проверки по чл.238, ал. 4 от ЗОП.

Когато финансовата инспекция или проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП се извършва по постъпила молба, жалба или сигнал, кръгът от въпроси е ограничен, като зависи от

твърденията, съдържащи се в сигнала, жалбата или молбата. В тази хипотеза финансовата инспекция/проверката по чл. 238, ал. 4 от ЗОП се отнасят само до конкретна процедура, разход, договор за обществена поръчка.

Когато финансовата инспекция на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки или проверката по чл. 238, ал. 4 от ЗОП се извършва въз основа на годишен план, утвърден от директора на АДФИ тя може да обхваща всички извършени разходи за доставки, услуги и строителство за определен период от време назад.

- **насоки на произнасяне**

При извършването на финансова инспекция или проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП (без значение дали по молба, жалба или сигнал или въз основа на утвърден план), АДФИ се произнася само по законосъобразност, т.е. за съответствие на поведението на възложителите с действащите към определен момент нормативни изисквания за възлагане на обществените поръчки, включително изпълнение на договорите за обществени поръчки и на рамковите споразумения.

Технология на работа на Агенцията за държавна финансова инспекция

Планови финансови инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и планови проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП

Ежегодно, директорът на АДФИ утвърждава план за финансови инспекции на дейността по възлагане и изпълнение на обществени поръчки и за проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП.

При изготвянето на плана се вземат под внимание рисковите фактори, посочени в ППЗДФИ: статут на възложителя, брой, вид и стойност на проведените обществените поръчки, както и стойност на извършените разходи за доставки, услуги или строителство през съответната година, брой на сигналите за извършени нарушения, брой на констатираните от органите на АДФИ нарушения при предходни финансови инспекции, обществен интерес към дейността на възложителя и възлаганите от него обществени поръчки.

Финансови инспекции по молби, жалби и сигнали от държавни органи, физически и юридически лица

Наред с възможността си да извършва планови финансови инспекции в областта на обществени поръчки и планови проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП, АДФИ извършва такива и при постъпили молби, жалби и сигнали от държавни органи, физически и юридически лица, след преценка и предложение от комисията по чл. 5 от ППЗДФИ.

Финансови инспекции се възлагат и от органите на прокуратурата, като в постановлението за възлагане се конкретизира предметния обхват на финансовата инспекция и се посочват точно въпросите, които следва да бъдат проверени.

Финансова инспекция

Независимо от основанието за възлагането ѝ, финансовата инспекция се извършва по правилата на ЗДФИ и ППЗДФИ.

Финансовата инспекция се извършва от финансови инспектори от АДФИ, които имат правомощията, регламентирани в ЗДФИ и ППЗДФИ. Резултатите от извършените проверки по въпросите, посочени в заповедта за възлагане на финансова инспекция, се отразяват в доклад, който се връчва на ръководителя на проверената организация или лице.

Когато в хода на извършване на финансовата инспекция са установени нарушения на нормативните актове в областта на обществените поръчки (без изключения) и не са изтекли сроковете за търсене на административнонаказателна отговорност, финансовите инспектори съставят и актове за установяване на административни нарушения.

Ръководителят на проверяваната организация или лице има право на становище, въз основа на което финансовите инспектори изготвят мотивирано заключение. То подлежи на връчване на лицата, получили доклада от финансовата инспекция.

Проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП

Финансовите инспектори от АДФИ извършват проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП на възложители на обществени поръчки, които не попадат в обхвата на чл. 4 от ЗДФИ (т.е. по отношение на които не може да се извършва финансова инспекция по ЗДФИ). Проверките по чл. 238, ал. 4 от ЗОП не могат да обхващат други аспекти от дейността на проверявания възложител, освен тези, свързани с обществените поръчки.

При извършване на проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП финансовите инспектори имат правомощията по чл. 239 и 240 от ЗОП.

Резултатите от извършените проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП се отразяват в доклад, подкрепен с доказателства, който се връчва на проверявания възложител. Когато в хода на проверката са установени нарушения на нормативни актове в областта на обществените поръчки (без изключения) и не са изтекли сроковете за търсене на административнонаказателна отговорност, финансовите инспектори съставят и актове за установяване на административни нарушения.

III. Взаимоотношения между органите

Сметната палата и АДФИ са независими една от друга контролни институции. Те могат да правят независима и обективна оценка на установени факти и обстоятелства, като се основават на собствената си професионална преценка.

В случай, че конкретна обществена поръчка по ЗОП е била проверявана от Сметната палата или АДФИ, същата не се включва за проверка от другия орган, освен ако не са налице специални основания за това (напр. постановление на прокуратурата или др.).

Създаденият постоянно действащ методически съвет за унифициране на практиките по прилагане на контролната дейност по закона, с участието на Сметната палата, Агенцията по обществени поръчки и Агенцията за държавна финансова инспекция, приема насоки за осъществяване на предварителен и последващ външен контрол по закона, както и за вътрешния контрол, упражняван в организациите на възложителите. Одобрените насоки стават задължителни за прилагане при осъществяването на контролните правомощия на институциите, както и от звената за вътрешен контрол в организациите на възложителите.

Сметната палата и АДФИ при упражняване на последващ външен контрол по ЗОП са обвързани от произнасянето с влязъл в сила акт на орган по обжалването (КЗК и ВАС), но само за конкретната обжалвана процедура и само по въпросите, които са разглеждани в хода на производството по обжалване. Практиката на КЗК и на ВАС не обвързва органите за последващ външен контрол в преценките им за наличие или липса на нарушения в други процедури (необжалвани) на същия или на друг възложител.

Обхват на произнасяне

Сметната палата и АДФИ могат да проверяват процедурите за възлагане на обществени поръчки, възлагането без провеждане на процедури (напр. възлагане чрез събиране на оферти с обява или чрез покана до определени лица или свободно), сключването и изпълнението на договорите за обществени поръчки.

Сметната палата може да проверява и общата организация на процеса по възлагане на обществени поръчки (напр. наличието и действието на вътрешни правила, планирането на потребностите от доставки, услуги и строителство и др.).

Когато във връзка с проверките на обществени поръчки са необходими специални знания, одиторите от Сметната палата и финансовите инспектори от АДФИ могат да ползват външни експерти/вещи лица, при спазване на реда и условията на ЗСП и ЗДФИ.

Последици от упражняване на контролните функции

В резултат от последващия външен контрол на Сметната палата и АДФИ, не могат да бъдат отменяни актове или действия на възложителите.

Основната последица от последващия външен контрол е възможността за търсене на административнонаказателна отговорност от виновните лице при случаи на извършени нарушения на императивни разпоредби на закона или подзаконовите актове към него, за които има предвидени състави на административни нарушения.

Одиторите от Сметната палата могат да образуват административнонаказателни производства само за нарушения на ЗОП, а финансовите инспектори от АДФИ – за нарушения на ЗОП и ППЗОП.

IV. Характеристики на последващия външен контрол

Последващият **външен** контрол в областта на обществените поръчки, упражняван от Сметна палата или АДФИ има следните характеристики:

Последващият външен контрол е насочен главно към възложителите на обществени поръчки

Последващият външен контрол в областта на обществените поръчки се упражнява спрямо възложителите на обществени поръчки по ЗОП. По принцип този контрол не се свързва с преценка на поведението на кандидатите/участниците в процедурите за възлагане на обществени поръчки или на изпълнителите по договорите.

Последващият външен контрол е контрол за законосъобразност

Последващият външен контрол е контрол за законосъобразност, тъй като се прави преценка дали и доколко поведението на проверявания възложител съответства на нормативните изисквания. Като база за преценката се използват действащите към определен момент правни норми, регулиращи процеса по възлагане на обществени поръчки.

Поради динамиката на правната уредба, от особена важност за правилността и обосноваването на заключенията на контролните органи е да се отчитат съдържанието и смисъла на правните норми, които са били в сила не към момента на извършване на проверките, а към момента, в който е открита проверяваната процедура. Това правило се прилага **само** към действия на възложителите, за които е предвидена преходна разпоредба на ЗОП, даваща възможност вече откритите процедури да се довършват по досегашния ред. Липсата на подобна разпоредба или ограниченото ѝ приложение (напр. само към процедурите по ЗОП) са основание поведението на възложителите да се преценява въз основа на действащата правна уредба към момента на съответното проверявано действие или бездействие.

Последващият външен контрол е контрол върху приключили процедури или други действия и бездействия, свързани с възлагане на обществени поръчки

Последващият външен контрол по правило се упражнява върху вече приключили процедури по ЗОП или други действия и бездействия, свързани с възлагане на обществени поръчки. Т.е. на проверка се подлагат само възлагания, завършили със сключване на договор или прекратени, както и бездействия, в резултат от които не е приложен предвидения в закона ред за възлагане на обществена поръчка, когато са налице

основанията за това. По този начин контролните органи могат да направят цялостна оценка на действията на възложителя от гледна точка на съответствието им с приложимите нормативни изисквания.

При последващия външен контрол не се правят проверки на процедури, по които има обжалвани решения, действия или бездействия на възложителя и не е налице влязъл в сила акт на КЗК и/или ВАС. По този начин се предотвратява опасността от противоречиво произнасяне за законосъобразност на едни и същи действия от страна на различните органи.

Последващият външен контрол може да се упражни и към процедури или други действия по възлагане по ЗОП, които не са окончателно приключили, при наличие на някое от основанията по чл. 5, ал. 1 от ЗДФИ. В този случай, произнасянето се ограничава до актове и действия, които вече са влезли в сила (напр. решението за откриване, заедно с одобрените обявление и документация за участие).

Последващият външен контрол е документален

Последващият външен контрол е документален, тъй като в общия случай е свързан с проверка на документи. Органите на Сметната палата и АДФИ имат неограничен достъп до всички документи, които възложителят и/или негови служители са създали във връзка с провежданите процедури или с извършването на други действия по възлагане (несвързани с провеждане на процедура), както и до заявленията за участие и офертите на кандидатите/участниците, до сключените договори и документите за тяхното изпълнение.

Не са налице ограничения в достъпа до документи, съдържащи класифицирана информация, като същите се проверяват от лица (одитори или финансови инспектори) със съответно ниво на достъп.

При необходимост, органите на Сметната палата и на АДФИ, имат право да извършват и проверки на място (най-често във връзка с проверки по изпълнението на сключените договори).

Последващият външен контрол може да доведе до ангажиране на административнонаказателна отговорност

Независимо от това кой от органите (Сметна палата или АДФИ) извършва проверки на обществени поръчки, при случаи на установени деяния, за които са предвидени състави на административни нарушения в ЗОП или ППЗОП, това може да доведе до ангажиране на административнонаказателната отговорност на виновните лица.

Когато са констатирани нарушения на ЗОП отговорността се реализира чрез образуване на административнонаказателни производства от одиторите на Сметната палата и от финансовите инспектори на АДФИ. При нарушения на ППЗОП, образуването на административнонаказателни производства е от компетентността само на финансовите инспектори от АДФИ.

V. Насоки на последващия външен контрол

Последващият външен контрол върху обществените поръчки, упражняван от Сметната палата и АДФИ, може да се упражнява в три насоки, описани по-долу. Те осигуряват достатъчна информация за поведението на проверявания възложител и позволяват формирането на изводи относно законосъобразността на дейността по възлагане на обществени поръчки, като в същото време водят до разкриване на случаи на някои от най-тежките нарушения (непровеждане на процедури при наличие на основания за това, разделяне на обществени поръчки на части с цел заобикаляне прилагането на закона и др.).

Съобразно обхвата и целите на конкретен одит, финансова инспекция или проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП, могат да се планират и извършват проверки във всички или само в някои от насоките за последващ външен контрол.

Проверка на проведени процедури за възлагане на обществени поръчки

Първата насока на последващия външен контрол е проверката на проведените от възложителя процедури за възлагане на обществени поръчки.

В тази връзка се извършват проверки на досиетата на процедурите, които трябва да съдържат всички документи по инициране, откриване, провеждане и приключване на процедурата, вкл. сключения договор и документите за неговото изпълнение (ако то е в ход или е приключило).

Проверка на сключени писмени договори за доставки, услуги или строителство (без да са предшествани от процедура или друг ред за възлагане по ЗОП)

Втората насока на последващия външен контрол е проверката на сключени от проверявания възложител писмени договори за доставки, услуги или строителство, за които не е приложен предвидения в ЗОП ред за възлагане на обществена поръчка, при наличие на основанията за това. Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят е имал основание да не провежда процедура или друг ред за възлагане (напр. чрез събиране на оферти с обява или чрез покана до определени лица) по ЗОП.

Наличието на писмени договори за доставки, услуги или строителство, само по себе си, не може да бъде основание за извод за нарушение, доколкото ЗОП дава възможности изборът на изпълнители на доставки, услуги и строителство да става без провеждане на процедура, когато стойността им е в определени граници (по чл. 20, ал. 3 и 4 от ЗОП).

Тази насока на последващия външен контрол е начин за разкриване на случаи на разделяне на обществени поръчки, извършено с цел заобикаляне прилагането на закона, както и на непровеждане на процедури по ЗОП при наличие на основания за това.

Проверка на първични счетоводни документи за извършени разходи за доставка на стоки, услуги или строителство

Третата насока на последващия външен контрол е проверката на съхранявани при възложителя първични счетоводни документи, доказващи извършването на разходи за доставка на стоки, услуги или строителство, които не са предшествани нито от сключване на писмен договор, нито от провеждане на процедура или друг ред за възлагане по ЗОП.

Целта на такава проверка е да се установи дали не са налице случаи на разделяне на части на обществени поръчки с цел заобикаляне прилагането на закона или случаи на непроведени процедури, въпреки че са възникнали основанията за това.

Установяването на извършени разходи за доставки, услуги или строителство, без писмен договор и без процедура, само по себе си не е достатъчно основание да се приеме, че е извършено нарушение, тъй като законодателството допуска възлагане на обществени поръчки на ниски стойности да се извършва без да се предшества от процедура и дори без да се съпътства от писмен договор (с изключение на строителството, при което сключването на писмен договор винаги е задължително).

VI. Основни проверки, извършвани при последващ външен контрол

При упражняване на последващ външен контрол в областта на обществените поръчки одиторите от Сметната палата и финансовите инспектори от АДФИ извършват поредица от конкретни проверки, целта на които е да се обхванат най-важните области от процеса по възлагане и най-рискските моменти при провеждане на процедурите.

В рамките на конкретен одит, финансова инспекция или проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП, в зависимост от обхвата и целите им, могат да включват всички или само някои от изброените по-долу проверки.

6.1 Проверка за наличие на вътрешни правила за възлагане на обществени поръчки

Целта на тази проверка е да се установи дали проверяваният възложител е изпълнил задължението си по чл. 244 от ЗОП да приеме/утвърди вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки.

Тези правила са задължителни за публичните възложители, когато се разпореждат с годишен бюджет, включително със средствата, предоставени по линия на различни европейски фондове и програми, равен или по-голям от 5 млн. лева.

Минималното съдържание на вътрешните правила е определено в чл. 140, ал. 1 от ППЗОП. Те задължително включват реда за: прогнозиране на потребностите от възлагане, включително за установяване на датите, към които трябва да са налице действащи договори за обществени поръчки; планиране провеждането на процедурите, като се отчете времето за подготовка, провеждане на процедурите и сключване на договорите; определяне на служителите, отговорни за подготовката на процедурите, и реда за осъществяване на контрол върху тяхната работа; получаването и съхраняването на заявления за участие, оферти и проекти и реда за определяне на състава и начина на работа на комисията за извършване на подбор на кандидатите и участниците, за разглеждане и оценка на офертите и за провеждане на преговори и диалог, както и на журито; сключване на договорите; проследяване изпълнението на сключените договори и за приемане на резултатите от тях; действията при обжалване на процедурите; провеждане на въвеждащо и поддържащо обучение на лицата, ангажирани с управлението на цикъла на обществените поръчки; документиране на всеки етап от цикъла на обществените поръчки; архивиране на документите, свързани с управлението на цикъла на обществените поръчки; поддържане на профила на купувача.

Проверката на вътрешните правила е насочена както към установяване на факта на съществуване на писмени вътрешни правила по чл. 244 от ЗОП, така и към задължителното им съдържание по закон.

В резултат от проверката може да се достигне до заключение дали задълженията на възложителя са изпълнени или не.

6.2 Проверка за пълнота на документацията, свързана с възлагане на обществени поръчки

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят изпълнява задължението си да съхранява цялата документация, както за проведените процедури, така и за извършените възлагания чрез събиране на оферти с обява или чрез изпращане на покана до определени лица. Стриктното изпълнение на това задължение е предпоставка за осъществяването на последващ външен контрол, тъй като липсата на документи пречатства упражняването му.

Проверката е насочена към установяване на факта дали при възложителя се съхранява пълния набор от документи, свързани с конкретна процедура или възлагане чрез пряко договаряне с определени лица или чрез изпращане на покана до определени лица (напр. всички документи, създадени от възложителя във връзка с откриване, провеждане и приключване на даден вид процедура, респ. възлагане по реда на чл. 186 – 195 от ЗОП; подадените от кандидатите/участниците заявления за участие/оферти и приложените към тях документи; кореспонденцията с кандидатите/участниците; представените документи при сключване на договора, сключения договор, изпратените информации за вписване в РОП и др.).

В резултат от проверката може да се достигне до заключение дали възложителят е изпълнил закономото си задължение по чл. 121, ал. 1 от ЗОП за създаване и поддържане на досие за всяка обществена поръчка, както и за съхраняване на досиетата в сроковете по чл.122 от ЗОП след приключване изпълнението на договора, респ. прекратяване на процедурата. В случай че са налице отклонения, това е основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност.

6.3 Проверка за спазване на задължението за поддържане на профил на купувача

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят е създал и поддържа свой профил на купувача, както и дали в предвидените от ЗОП срокове се публикува и съхранява подлежащата на оповестяване чрез профила на купувача информация.

Изчерпателен списък на документите, които се публикуват в профила на купувача, както и сроковете, са посочени в чл. 24 от ППЗОП.

Неспазването на задълженията за публикуване, както и непубликуването в срок на определени документи и информация в профила на купувача е основание за търсене на административнонаказателна отговорност.

6.4 Проверка за спазване на сроковете и реда за оповестяване на процедурите

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят е спазил изискванията относно минималните срокове за оповестяване на различните видове процедури, както и дали оповестяване откриването на конкретна процедура е извършено по надлежния начин – чрез изпращане на обявлението до „Официален вестник“ на ЕС (за процедури по чл. 18, ал. 1, т. 1 – 7 и т. 11 от ЗОП), чрез изпращане на решението за откриване на процедурата до РОП (за процедури по чл. 18, ал. 1, т. 8 – 10 и т.13 от ЗОП) и чрез изпращане на решението за откриване на процедурата и обявлението до РОП (за процедури по чл. 18, ал. 1, т. 12 от ЗОП).

Проверката е насочена към това да се установи дали между посочената от възложителя в обявлението или решението за откриване на процедурата дата на изпращане за публикуване и датата, определена за краен срок за подаване на оферти е налице минималния изискващ се срок (различен според вида на процедурата).

В случаите, когато се констатира несъответствие между определения от възложителя срок и минималния срок, предвиден в закона, се извършва допълнителна проверка относно използването на допустими способи за съкращаване на срока.

В резултат от проверката може да се направи заключение дали възложителят е изпълнил задълженията си за навременно и пълно оповестяване на конкретна процедура. Неизпълнението на което и да е от задълженията (неспазване на минималните срокове, без да са приложени основателно способи за съкращаването им, неоповестяването на процедурата в РОП или ОВ на ЕС) е основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност.

6.5 Проверка на критериите за подбор на участниците

Целта на тази проверка е да се установи дали:

- възложителят не е ограничил конкуренцията чрез включване на условия или изисквания, които дават необосновано предимство или необосновано ограничават участието на стопански субекти в обществената поръчка;
- възложителят е заложил критерии за подбор на участниците, които са съобразени и съответстват на предмета, стойността, сложността, количеството или обема на обществената поръчка;
- не е нарушена забраната по чл. 59, ал. 2, изр. 1 от ЗОП за използване спрямо кандидатите или участниците само на критерии за подбор, посочени в ЗОП;

- възложителят е изискал от кандидатите или участниците документи за доказване на съответствието с поставените критерии за подбор документи, посочени в закона;
- когато в условията за изпълнение на обществената поръчка се налага да бъдат включени такива, които се отнасят до обединения и се различават от условията на индивидуалните участници или кандидати, условията са обосновани от обективни причини и са пропорционални.

Проверката е насочена към това да се установи дали, ако възложителят се е възползвал от възможността да заложи минимални изисквания за финансово и икономическо състояние, технически възможности и квалификация на участниците (критерии за подбор), не е нарушил конкретни императивни разпоредби на закона, както и принципите по чл. 2 от ЗОП (равнопоставеност и недопускане на дискриминация, свободна конкуренция, пропорционалност).

Проверката се извършва въз основа на съдържанието на обявлението и документацията за участие, одобрени с решението за откриване на конкретна процедура.

На преценка подлежи всяко от изискванията към участниците, като то се разглежда както поотделно, така и в съвкупност с останалите изисквания. Причината за прилагане на този подход е, че в някои случаи, разгледани поотделно изискванията не са недопустими или ограничителни, но съвкупността от тях дава индикации, че е налице необосновано ограничаване или даване на предимство.

Всяко поставено изискване към участниците (критерий за подбор) се преценява от гледна точка на неговата допустимост (т.е. дали е възможно да бъде поставяно подобно условие), както и за съответствието му с чл. 2, ал. 2 от ЗОП. В практиката преобладават случаите на допустими изисквания, чиито конкретни параметри са прекомерни и в този смисъл ограничителни.

Особено внимание се обръща на обстоятелството дали при процедури с обособени позиции, при които възложителят е дал право да се подават оферти по всяка от тях, критериите за подбор са съобразени с характера на отделните обособени позиции. Изследва се въпроса дали критериите за подбор са еднакви за всички участници в процедурата, предвид практиката за определяне на по-високи изисквания за участници – обединения.

Проверката на критериите за подбор обхваща както самите минимални изисквания към участниците, така и документите, които се изискват като доказателства за съответствие с тях. Тези документи са посочени в закона.

Трябва да се извърши проверка дали са спазени от възложителите общите правила при определяне на критериите за подбор, а именно:

- дали са използвани само критерии по този закон, в съответствие с принципа за пропорционалност.
- дали за доказване на съответствието с поставените критерии, са изисквани само документите, посочени в закона.
- определено ли е от възложителите, че при определяне на документите за доказване на критериите за подбор възложителите следва да изискват предимно такива, които са обхванати от електронната база данни за удостоверителни документи на Европейската комисия – „e-Certis”.
- критериите за подбор и документите, с които се доказва съответствието с тях, дали са посочени:
 - в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, или
 - в поканата за потвърждаване на интерес, или
 - в поканата за участие в преговорите.
- при участието на обединение, което не е юридическо лице, съответствието с критериите за подбор следва да се доказва от обединението, а не от отделните

участници, със съответните изключения (чл. 59, ал. 6 от ЗОП), а именно – следва да се представят документи за:

- съответна регистрация;
- 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.

Следва да се извърши проверка дали, когато е предвидено включване на изисквания за обединения, и те се различават от тези за индивидуалните участници, тези условия са обосновани от обективни причини и да са в съответствие с принципа за пропорционалност. Проверката следва да съобрази, че тези условия не могат да се отнасят до:

- начина на разпределяне на работата между членовете на обединението;
- националност, териториална обособеност или принадлежност на част или на всички членове на обединението;
- начина на доказване на финансови и/или икономически възможности, както и на технически и професионални способности от отделни членове на обединението с изключение на изисквания, които произтичат от нормативен или административен акт, в зависимост от разпределението на участието на лицата при изпълнение на дейностите, предвидено в договора за създаване на обединението.

Възложителите имат право да поставят към тези обединения само условия, които се отнасят до:

- определяне на партньор, който да представлява обединението за целите на обществената поръчка;
- уговаряне на солидарна отговорност, когато такава не е предвидена съгласно приложимото законодателство.

Предвид това, че тези обединения са неперсонифицирани дружества и не са юридически лица, възложителите могат да изисква от тях представянето на копие от документ, от който да е видно правното основание за създаване на обединението, както и информацията относно:

- правата и задълженията на участниците в обединението;
- разпределението на отговорността между членовете на обединението;
- дейностите, които ще изпълнява всеки член на обединението.

Годността (правоспособността) за упражняване на определена професионална дейност се удостоверява с точно определени удостоверятелни документи (разрешение, сертификат, вписване в определен регистър, удостоверяване на членство в определена организация и др.).

Възложителите могат да поставят само тези изисквания за икономическото и финансово състояние, които са посочени в закона, а именно:

1. Да са реализирали минимален общ оборот, включително минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, изчислен на база годишните обороти.

Така поставеното изискване трябва да е съобразено със стойността, обема и сроковете на обществената поръчка. Не може да надхвърля двукратния размер, освен ако това е обосновано от естеството на строителството, доставката или услугата (например високи рискове при изпълнение на поръчката). В такъв случай това трябва да бъде мотивирано в обявлението.

2. Да имат застраховка „Професионална отговорност” с покритие, съответстващо на обема и характера на поръчката, или произтичащо от нормативен акт.

3. Да са постигнали положително съотношение между определени активи и пасиви.

Когато се поставя такова изискване, възложителят трябва да посочи в документацията начина за установяване и изчисляване на поставения критерий в съответствие с методиката, определена в Приложение № 2 от ППЗОП. Към настоящия момент, използват се два показателя:

- коефициент на обща ликвидност (Кол), който без да отчита различната степен на ликвидност на отделните активи, показва възможността на предприятието да покрива текущите си задължения с тях;
- коефициент на бърза ликвидност (Кбл), който изразява непосредствената способност на предприятието да обслужва текущите си задължения с по-бързоликвидните краткосрочни активи (вземания до една година, акции и дялове в други предприятия, собствени акции, парични средства).

Тези изисквания се доказват с документите, посочени в чл. 62, ал. 1 от ЗОП – удостоверения от банки, доказателства за наличие на застраховка „Професионална отговорност”, годишните финансови отчети или техни съставни части, когато публикуването им се изисква, справки за общия оборот и/или за оборота в сферата, попадаща в обхвата на поръчката. Когато по основателна причина кандидат или участник не е в състояние да представи поисканите документи, може да докаже своето икономическо и финансово състояние с помощта на всеки друг документ, който възложителят може да приеме за подходящ.

Изискванията за технически и професионални способности трябва да са съобразени с характера на проверяваната обществена поръчка. С тях се удостоверява, че кандидатите или участниците разполагат с необходимите човешки и технически ресурси, както и с опит за изпълнение на поръчката при спазване на подходящ стандарт за качество. В закона е въведен списък на възможните критерии (чл. 63, ал. 1 ЗОП), а за тяхното доказване може да стане с изброените в чл. 64, ал. 1 документите и доказателствата.

Проверката трябва да установи дали не е нарушена забраната на чл. 63, ал. 6 от ЗОП. С тази разпоредба са въведени забрани за възложителите, които не могат включват в критериите за подбор условия или изисквания, които са свързани:

- с изпълнението само на обществени поръчки;
- с изпълнението на конкретно посочени програми или проекти;
- с конкретизиране на източници на финансиране;
- с определен брой изпълнени договори с конкретно посочване на предмета им;

Нарушаването на тези забрани е административно нарушение, за което може да се реализира административнонаказателната отговорност на виновните лица.

По отношение на всички критерии за подбор се извършва преценка дали изискваните документи и доказателства кореспондират на конкретни критерии за подбор или не, т.е. дали не е налице самоцелно изискване на документи, без те да служат като доказателство за съответствие с даден критерий за подбор.

В резултат от проверката може да се направи заключение дали възложителят законосъобразно се е възползвал от правото си да заложи критерии за подбор на участниците. Установяването на случаи на недопустими и/или прекомерни изисквания към качествата на участниците, които необосновано ограничават участието на лица в конкретна процедура или необосновано дават предимство на определени лица е основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност.

6.6 Проверка на критерия за оценка на офертите

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят е спазил изискванията във връзка с избора на критерий за оценка на офертите, вкл. използвани ли са недопустими

показатели за оценка, както и отговаря ли методиката за оценка на офертите на изискването да дава точни указания за определяне на оценката по всеки показател.

Проверката се извършва на база съдържанието на обявлението и документацията за участие, в частта ѝ за методиката за оценка на офертите (ако избраният критерий е „икономически най-изгодна оферта“).

Понятието „критерии за възлагане“ е основно в правната уредба на обществените поръчки. Чрез тези критерии се определя „икономически най-изгодната оферта“, която предлага най-доброто решение за удовлетворяване на потребностите и изискванията на възложителите.

Критериите за възлагане са:

- Най-ниска цена;
- Ниво на разходите;
- Оптимално съотношение качество/цена;

Възложителите имат оперативната самостоятелност да изберат критерий за възлагане, съобразно вида и спецификата на обществената поръчка. Проверката трябва да е насочена към това, дали е осигурена прозрачност относно избрания критерий и условията, които ще се прилагат при разглеждане и оценяване на офертите, относителната тежест (или важност) на включените показатели.

Критерият „оптимално съотношение качество/цена“ оценява офертите въз основа на цената или нивото на разходите, както и на показатели, включващи качествени, екологични и/или социални аспекти, свързани с предмета на обществените поръчки.

Проверява се дали са публикувани показателите (икономически и качествени), свързани с предмета на поръчката, които ще се използват за оценяването на офертите и по-конкретно предложеното от участниците съотношение между качеството и цената на конкретната поръчка. Тези показатели трябва да позволяват извършването на сравнителна оценка на нивото на изпълнение, предложено във всяка оферта, предвид предмета на поръчката, така както е определен в техническите спецификации. В чл. 70, ал. 4 от ЗОП е даден примерен (неизчерпателен) списък на възможните показатели.

Критерият „ниво на разходите“ не е познат досега в българското законодателство. Тъй като при него се отчита разходната ефективност, в т.ч. разходите за целия жизнен цикъл, показателите трябва да са свързани с предмета на поръчката и могат да съдържат фактори, които са отнасят до всеки етап от жизнения цикъл, независимо че тези фактори не се отнасят до характеристиките, посочени в техническите спецификации, като гарантират реална и лоялна конкуренция. Оценката на разходите за целия жизнен цикъл включва цената на придобиване, и един или повече от разходите, посочени в чл. 71, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗОП. В документацията трябва да бъдат посочени данните, които трябва да се предоставят от участниците, и начина на определяне на оценката, както и периодите (по отношение на които се представят предложения за разходите). При доставка на пътни превозни средства по приложение № 11 за изчисляване на определени разходи за целия жизнен цикъл възложителите прилагат методиката, определена с наредба на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията.

При избор на един от тези два критерия („ниво на разходите“ и „оптимално съотношение качество/цена“), възложителят е длъжен да посочи в документацията за участие **методиката за комплексна оценка на офертите** и начина за определяне на оценката по всеки показател.

Тази методика трябва да осигурява на кандидатите/участниците достатъчно информация за правилата, които ще се прилагат при оценяването по всеки показател, като за количествено определяемите показатели се определят стойностите в цифри (или

проценти), а за качествените показатели се посочва начинът за тяхното оценяване от комисията с конкретна стойност чрез експертна оценка.

При проверката се преценява и за спазването от възложителите на някои **специални правила** за определяне на критериите за оценка на офертите.

В някои случаи (които трябва да са надлежно обосновани) платимата цена или разходите могат да бъдат фиксирани. В тези случаи оценката се основава единствено на показателите, свързани с измерване на качеството.

При обществена поръчка с обект проектиране и изпълнение на строителство показателите за оценка трябва да включват характеристики, **относими към всяка от двете дейности**, защото тези дейности са твърде различни по съдържание и същност, макар че са систематично и функционално свързани.

Не се допуска включването на показатели за оценка, които отчитат:

- времето за извършване на плащанията (отложено или разсрочено плащане);
- оценяване на размера на авансовото плащане;
- отказа от авансово плащане, когато се предвижда предоставяне на аванс.

Когато цените на стоките или услугите - предмет на обществена поръчка, са обект на регулиране, кандидатите или участниците могат да предлагат различни цени само когато това не нарушава политиката на регулиране на тези цени.

Възложителите могат да изискват представяне на планове, графици и други документи, свързани с организацията на изпълнение на дейностите, доколкото представят изпълнението в съответствие с офертата на участника и изискванията на възложителя. Пълнотата и начинът на представяне на информацията в документите **не може да се използва като показател за оценка на офертите**.

Когато се провежда конкурс за проект в областта на инвестиционното проектиране, **проектната стойност на строежа** задължително се включва като показател за оценка на конкурсните проекти.

В обобщение, проверката на критериите за възлагане е насочена към установяване на няколко обстоятелства:

- какъв е избраният критерий за оценка на офертите и посочен ли е в обявлението за обществена поръчка;
- в случай, че избраният от възложителя критерий за оценка на офертите е „ниво на разходите“ или „оптимално съотношение качество/цена“, посочени ли са в обявлението и показателите за оценка и тяхната тежест в комплексната оценка на офертите;
- в случай, че избраният от възложителя критерий за оценка на офертите е „ниво на разходите“ или „оптимално съотношение качество/цена“, има ли сред показателите за оценка такива, които по същността си са критерии за подбор на участниците, свързани ли са показателите за оценка с предмета на поръчката или не, има ли показатели, отчитащи времето за разплащане с изпълнителя (отложено или разсрочено плащане, оценяване на размера на авансовото плащане, отказ от авансово плащане);
- в случай, че избраният от възложителя критерий за оценка на офертите е „ниво на разходите“ или „оптимално съотношение качество/цена“, в документацията за участие съдържа ли се методика за оценка с точни указания за формиране на оценката по всеки показател.

В резултат от проверката може да се направи заключение дали възложителят е спазил задълженията си във връзка с критерия за оценка на офертите, вкл. нарушени ли са въведените в закона изрични забрани по отношение на показателите за оценка, включени ли са критерии за подбор като показатели за оценка на офертите, дава ли методиката точни

указания. Неизпълнението на тези задължения е основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност.

6.7 Проверка на работата на комисията

Целта на тази проверка е да се установи дали са спазени правилата относно състава на комисията за провеждане на процедурата, както и дали тя е провела работата си в съответствие със законовите изисквания.

Проверката се извършва въз основа на заповедите на възложителя за назначаване на комисия за провеждане на конкретна процедура, както и на база доклади и протоколи на комисията, съставени в хода на работата ѝ.

Възложителят със заповед назначава комисия, като помощен независим орган, след изтичане на срока за получаване на заявленията за участие или на офертите. В заповедта се определят: поименен състав и председател, срокове за извършване на работата, място на съхранение на документите до приключване на работата на комисията (чл. 51, ал. 1 от ППЗОП).

Проверява се, дали работата на комисията е започнала след получаване на представените заявления или оферти и протокола по чл. 48, ал. 6 от ППЗОП. В това заседание, което е публично, се отварят получените заявления/оферти по реда на тяхното постъпване и се оповестява тяхното съдържание, като най-малко трима членове подписват техническото предложение и плика с ценовото предложение.

Извършва се проверка и на приложените в досието на обществената поръчка заявления за участие/оферти за тяхното съответствие с нормативните актове и с изискванията на възложителя, и основно – за материална обосновааност на взетите от комисията решения (по допускане или отстраняване на участниците/кандидатите).

Заявление/оферта – в писмена форма, на български език.

В зависимост от вида и етапа на процедурите се подават заявление за участие (от кандидат) или оферта (от участник). Едно лице може да подаде само едно заявление за участие или оферта.

Кандидатите/участниците са длъжни да спазват изискванията на възложителя (чл. 101, ал. 5 от ЗОП, чл. 39, ал. 1 от ППЗОП). Неспазването на одобрените от възложителя изисквания води до отстраняване на основание чл. 107, т. 1 и т. 2 ЗОП.

Заявлението за участие съдържа информация относно личното състояние на кандидатите, и съответствието с критериите за подбор. Кандидатите заявяват своя интерес от възлагане на обществената поръчка и представят доказателства за това, че:

- не са налице основания за отстраняване (чл. 54 и чл. 55 от ЗОП);
- съответстват на критериите за подбор;
- са предприели мерки за надеждност (когато е приложимо, по смисъла на чл. 56 от ЗОП).

Минималното съдържание на заявлението за участие е посочено в чл. 39, ал. 2 от ППЗОП (ЕЕДОП, документи за предприети мерки за надеждност; документи по чл. 37, ал. 4 от ППЗОП).

Офертата съдържа техническото предложение и ценовото предложение. Само при откритата процедура информация относно личното състояние на участниците, и съответствието с критериите за подбор, се представя заедно с офертата. Съдържанието на техническото предложение и на ценовото предложение са посочени в чл. 39, ал. 3 от ППЗОП.

Документите (заявление, оферта) се представят лично или чрез пощенска (куриерска) услуга с препоръчана пратка с обратна разписка, на посочен от възложителя адрес. Представят се в запечатана непрозрачна опаковка. За всяка обособена позиция се

представят отделно комплектувани заявления за участие заедно с описи към тях (чл. 47, ал. 4 от ППЗОП). Когато участник подава оферта за повече от една обособени позиции – една опаковка, като за всяка от обособените позиции се представят поотделно комплектувани документи по чл. 39, ал. 3, т. 1 от ППЗОП (техническо предложение) и отделни непрозрачни пликове с надпис „Предлагани ценови параметри“, с посочване на позицията, за която се отнася всеки отделен плик.

Съгласно чл. 47, ал. 10 ППЗОП, когато критериите за подбор по отделните обособени позиции са еднакви, за тях се допуска представяне на едно заявление за участие, **ако тази възможност е посочена в обявлението**, с което се оповестява откриването на процедурата (съответно - в поканата за участие в преговори при процедурите по чл. 18, ал. 1, т. 8-10 и т. 13 от ЗОП). Тази разпоредба указва, че по принцип за всяка обособена позиция следва да се представи заявление за участие, което да съдържа документите по чл. 39, ал. 2 ППЗОП, освен ако в обявлението (покана за участие в преговори) не е посочено друго.

Проверява се дали след приключване на публичната част комисията е разгледала представените от кандидатите/участниците документи за подбор, и извършила ли е проверка на съответствието на кандидата/участника с изискванията към личното им състояние и критериите за подбор.

Извършва се проверка дали за всички действия е съставен протокол с констатациите на комисията, и публикуван ли е на профила на купувача и дали в същия ден е изпратен на всички кандидати/участници. В 5-дневен срок тези от участниците/кандидатите, по отношение на които е констатирано несъответствие или липса на информация, могат да представят на комисията нов ЕЕДОП, както и други документи. Допълнителната информация може да обхваща и факти, които са настъпили след крайния срок за получаване на заявления/оферти. В този срок подизпълнител или трето лице, което не отговаря на условията на възложителят, може да бъде заменен с друг подизпълнител или трето лице от участника/кандидата (чл. 54, ал. 10 от ППЗОП), когато това не води до промяна на техническото предложение.

Проверява се, дали след изтичане на срока по чл. 54, ал. 9 от ППЗОП, комисията е пристъпила към разглеждане на допълнително представените доказателства, и дали в съответствие със закона е допуснала или отстранила участниците/кандидатите. Ако и след допълнителното разглеждане се установи, че кандидатът/участникът не отговаря на изискванията, последният следва да е предложен за отстраняване (чл. 107, т. 1 и т. 4 от ЗОП).

Ако процедурата включва повече от един етап, за предварителния подбор се съставя нарочен протокол. При тази хипотеза се извършва проверка, дали в срок от 5 дни от приемане на този протокол, възложителят е обявил с решение кандидатите, които ще бъдат поканени да представят оферти (съответно – да участват в преговори или в диалога), както и дали е посочил и кандидатите, които не отговарят на обявените изисквания, и мотивите за това.

Извършва се проверка дали поканата за представяне на оферти или за участие в преговори (или в диалог) е изпратена от възложителя до избраните кандидати (след осъществения предварителен подбор) в 3-дневен срок от влизане в сила на решението по чл. 55, ал. 1 от ППЗОП.

Извършва се проверка относно това дали комисията е проверила офертите за тяхното съответствие с предварително обявените условия (форма, подпис, пълнота; съответствие на техническото предложение с техническата спецификация) и дали комисията е приложила чл. 72 от ЗОП (при наличието на необичайно благоприятно предложение) на съответните етапи от работата ѝ.

Извършва се проверка дали е предложен от комисията за отстраняване участник, за който са налице основанията по чл. 107, т. 2 и т. 3 от ЗОП (офертата не отговаря на предварително обявените условия, или не е представил обосновка в срока по чл. 72, ал. 1 от ЗОП или предложената обосновка не може да се приеме).

Комисията оценява само технически предложения, които съответстват на изискванията на възложителя, съобразно одобрените показатели и методика. Извършва се проверка дали резултатите от оценката са посочени в протокола на комисията така, че да може да бъде проследено всяко действие по прилагане на методиката (напр. индивидуални оценъчни листа, общ оценителен лист, мотиви при поставяне на експертна оценка за качествени показатели, и др.).

Проверява се дали ценовите предложения са отворени след оценка на всички останали показатели, както и дали това е извършено в публично заседание, обявено не по-късно от два дни преди датата на провеждането му, най-малко чрез профила на купувача.

Проверява се спазването на изискванията на закона относно реда за оценяването на ценовите предложения (в закрито заседание, с възможност за проверка и разяснения, както и с проверка за наличие на условията на чл. 72 от ЗОП).

Проверява се, дали комисията е оценила само тези ценови предложения, които съответстват на изискванията на възложителя, дали при наличие на равни комплексни оценки на две и повече предложения, същите са класирани в реда, посочен в чл. 58, ал. 2 или ал. 3 от ППЗОП.

Задължителна проверка се извършва относно това, дали резултатите от дейността на комисията са отразени в доклад, който трябва да има задължителното съдържание по чл. 60, ал. 1 от ППЗОП, подписан ли е от всички членове и предаден ли е на възложителя заедно с всички документи.

При процедури по чл. 18, ал. 1, т. 8-10 и т. 13 от ЗОП, в които се съдържа етап на преговори и са поканени няколко участници, се извършва проверка дали след определянето с жребий на поредността на преговорите, комисията е провела преговори с всеки от участниците поотделно, при точно придържане към първоначално определените условия и изисквания за изпълнение на поръчката. Проверката се извършва на основание съставения **протокол**, който отразява резултатите от преговорите, и който следва да е подписан от комисията и от участника.

Извършва се проверка дали комисията е провела преговорите с всеки от участниците по един и същ начин, включително предоставяне на еднаква информация и задаване на едни и същи въпроси, и прилагане на чл. 72 от ЗОП ако предложението на някой от участниците, постигнато в резултат на преговорите, е с повече от 20 на сто по-благоприятно от средната стойност на предложенията на останалите участници по същия показател за оценка.

Задължителна проверка се извършва относно това, дали резултатите от дейността на комисията са отразени в доклад, който трябва да има задължителното съдържание по чл. 60, ал. 1 от ППЗОП, подписан ли е от всички членове и предаден ли е на възложителя заедно с всички документи.

В обобщение проверката е насочена към установяване на няколко основни обстоятелства:

- в заповедта на възложителя за назначаване на комисия за провеждане на конкретна процедура спазени ли са минималните изисквания: да е от нечетен брой членове и по отношение на членовете да няма наличие на конфликт на интереси с кандидатите/участниците в процедурата.

ВАЖНО: Отпаднало е изискването за образование, професионална квалификация или опит на членовете на комисията. Участие може да има и външно лице, с което трябва да е сключен граждански договор (чл. 51, ал. 2 и ал. 3 от ППЗОП). Не е предвидена правна възможност за определяне на резервни членове.

- членовете представили ли са подписани декларации по чл. 51, ал. 8 от ППЗОП вр. чл. 103, ал. 2 от ЗОП;
- комисията спазила ли е изискванията за провеждане на публични заседания при първоначалното отваряне на пликите с офертите и при отваряне на ценовите оферти на участниците;
- комисията спазила ли е изискванията за подписване на определени пликове (пратки) и документи от офертите;
- установени ли са пропуски, нередовности и несъответствия при прегледа на пликове № 1 на участниците, съставен ли е протокол и изпратен ли е на всички участници и публикуван ли е на профила на купувача, дадено ли е право за отстраняване на пропуските, нередовностите и несъответствията в определен срок;
- законосъобразни ли са решенията на комисията за допускане на участниците и решенията с предложение за отстраняване на участници;
- при критерий „ниво на разходите“ или „оптимално съотношение качество/цена“ правилно ли е приложена методиката за оценка спрямо всички допуснати до оценяване оферти;
- извършена ли е преценка за наличие на обстоятелствата по чл. 72 от ЗОП (необичайно благоприятни оферти) на съответните етапи от работата на комисията (ако са налице основанията за това) и изискана ли е писмена обосновка от всеки участник, за който е налице основание за това;
- публикувано ли е в профила на купувача съобщение за датата, мястото и часа на отваряне на ценовите оферти и спазен ли е срока за това;
- документирани ли са всички извършени действия и всички взети решения на комисията;
- съставените доклади и протоколи имат ли минималното съдържание по чл. 60 от ППЗОП и те подписани ли са от всички членове на комисията.

В резултат от извършената проверка може да се направи извод относно законосъобразността на работата на комисията, която обуславя и законосъобразността на актовете на възложителя. Проверката е насочена към установяване на несъответствия с нормативните изисквания относно допускането и отстраняването на участници, изискването на задължителна писмена обосновка, съдържанието на протоколите и задължението за тяхното подписване от всички членове на комисията.

6.8 Проверка на решението за определяне на изпълнител

Всяка процедура приключва с решение на възложителя, с което:

- определя изпълнител по договор;
- определя изпълнители по рамково споразумение;
- прекратява процедурата.

Целта на проверката е да се установи дали са спазени правилата относно сроковете и реда за издаване на решението за определяне на изпълнител, както и относно неговото съдържание.

Проверката се извършва на базата на доклада и протоколите на комисията и издаденото от възложителя решение за определяне на изпълнител.

Извършва се проверка относно действията на възложителя след предаване на доклада: дали в 10-дневен срок е разгледал доклада, съответно е взел решение, с което да одобри доклада, или да го върне с писмени указания. В случай, че възложителят е утвърдил доклада, проверява се дали в 10-дневен срок от утвърждаване на доклада е издадено решение за определяне на изпълнител или за прекратяване на процедурата.

Проверката е насочена към установяване на следните обстоятелства:

- кога комисията е предала доклада на възложителя и кога той ги е приел;
- дали в 10-дневен срок от предаване на разгледал доклада, съответно – да е взел решение, с което да одобри доклада, или да го върне с писмени указания;
- спазен ли е срока за издаване на решение за определяне на изпълнител;
- решението на възложителя съдържа ли класиране на участниците и съответства ли то на предложеното от комисията;
- решението на възложителя посочва ли отстранените участници и мотивите за това и съобразено ли е с предложенията на комисията;
- решението изпратено ли е на всички участници по някои от допустимите способи и при спазване на предвидения срок и публикувано ли е на профила на купувача, ведно с доклада и протоколите от работата на комисията.

В резултат от извършената проверка за издаване на решението за определяне на изпълнител и съпътстващите го действия, може да се направи заключение дали издаденият от възложителя финален акт на съответната процедура е законосъобразен.

Неизпълнението на някои от задълженията на възложителя по повод издаването на решението за определяне на изпълнител (напр. неспазване на срока за издаване) могат да бъдат основание за ангажиране на административнонаказателната му отговорност.

6.9 Проверка на сключването на договор за обществена поръчка

Целта на проверката е да се установи дали възложителят е сключил законосъобразен договор за обществена поръчка в резултат от проведена процедура.

Проверява се дали определеният за изпълнител участник, при сключване на договора е изпълнил изискванията на чл. 112, ал. 1 от ЗОП, и дали не е настъпило някои от условията на чл. 112, ал. 2 от ЗОП. Проверява се за спазване на закона, тъй като при условията на чл. 112, ал. 2 от ЗОП възложителят има правото да сключи договор с участника, класиран на второ място, като измени влязлото в сила решение за определяне на изпълнител, и с мотивирано решение го определи за изпълнител.

Проверява се дали договорът съответства на проекта, допълнен с предложенията от офертата на изпълнителя, както и за наличие на минималното съдържание на договора, посочено в чл. 69 от ППЗОП.

Извършва се проверка за срока, за който е сключен договора, тъй като не се допуска сключване на **безсрочни договори** за обществени поръчки или договори, чийто срок автоматично се продължава, а договорите за обществени поръчки с периодично или продължително изпълнение се сключват за срок, който не може да надвишава 5 години. По изключение възложителите могат да сключват договори за по-дълъг срок, когато това се налага поради:

- естеството на предмета на поръчката;
- необходимостта от възвращаемост на инвестицията, или
- поради техническа причина,

като възложителят посочва мотивите за това в решението за откриване.

Когато процедурата е пряко договаряне и е открита на основание чл. 182, ал. 1, т. 5 от ЗОП (за услуга по Приложение № 2 и е на стойност от 70 000 лв. до 500 000 лв. (1 000 000 лв. – при секторни възложители), възложителят може да сключи договор само ако са налице най-малко трима класирани участници.

Проверката е насочена към установяване на следните обстоятелства:

- договорът за обществена поръчка сключен ли е след изтичане на 14-дневния срок от уведомяване на заинтересованите участници за решението за определяне на изпълнител;

- договорът сключен ли е при наличие на подадена жалба срещу решението за определяне на изпълнител;
- договорът сключен ли е преди да са влезли в сила всички решения по процедурата;
- договорът сключен ли е с участника, определен за изпълнител и съдържа ли всички предложения от офертата му, въз основа на които е оценяван в процедурата; окончателният договор съответства ли на проекта на договор от документацията за участие;
- договорът сключен ли е след като от участника, определен за изпълнител са изпълнени изискванията на чл. 112, ал. 1 от ЗОП, както и след представяне на гаранция за изпълнение в определения от възложителя размер (ако се изисква такава);
- договорът сключен ли е с участник – обединение, за което възложителят е поставил изискване в обявлението за обществена поръчка да се регистрира като юридическо лице;
- след сключването на договора изпратена ли е за публикуване в Регистъра на обществените поръчки информация за това в законово установения срок;
- при процедури с обособени позиции, сключени ли са отделни договори и изпратена ли е информация за тях;
- публикуван ли е договорът за обществена поръчка на профила на купувача на възложителя, заедно със задължителните приложения към него.

В резултат от проверките относно сключването на договора за обществена поръчка и оповестяването на този факт, може да се направи заключение дали са спазени императивните разпоредби на закона в тази насока. Неизпълнението на голяма част от изискванията е основание за ангажиране на административнонаказателна отговорност.

6.10 Проверка на прекратени процедури

Процедурата се прекратява с мотивирано решение, когато е налице някоя от хипотезите на чл. 110, ал. 1 от ЗОП. Това са основания, при които възложителят е **длъжен** да прекрати процедурата. Освен тези основания, в закона са предвидени и други основания, при настъпването на които възложителят **може** да прекрати процедурата с **мотивирано решение**. Това са хипотезите, при които:

- е подадена само една оферта, заявление за участие или конкурсен проект;
- има само едно подходящо заявление за участие или една подходяща оферта;
- има само един конкурсен проект, който отговаря на предварително обявените условия от възложителя;
- участникът, класиран на първо място:
 - а) откаже да сключи договор;
 - б) не изпълни някое от условията по чл. 112, ал. 1 от ЗОП, или
 - в) не докаже, че не са налице основания за отстраняване от процедурата.

При последното основание (чл. 110, ал. 2, т. 4 от ЗОП) всъщност възложителят има две алтернативи (ако са класирани поне двама участника) – да прекрати процедурата по така посоченото основание, или да сключи договор с втория класиран участник (при условията на чл. 112, ал. 3 от ЗОП).

Целта на проверката е да се установи дали прекратяването на процедура е извършено законосъобразно, тъй като решение за прекратяване на вече открита процедура може да бъде взето само в изрично и изчерпателно посочени в закона основания.

Проверката е насочена към изследване на фактическите и правни основания за прекратяване на процедурите, използвани от възложителите и посочени от тях в решенията за прекратяване. Анализират се и връзките между прекратените процедури и откритите

след прекратяването нови процедури със същия предмет, особено когато използваното основание за прекратяване на предходната процедура дава право за избор на по-облекчена процедура.

Проверката на прекратените процедури е насочена към установяване на следните обстоятелства:

- в решението за прекратяване съдържат ли се мотиви и обосновават ли те прекратяването на избраното от възложителя основание;
- възникнали ли са обстоятелствата, на които възложителят се позовава при прекратяване на процедурата;
- решението за прекратяване изпратено ли е за публикуване в РОП и до участниците в процедурата (ако има такива), публикувано ли е на профила на купувача и спазен ли е срока за това;
- открита ли е нова процедура със същия предмет и това след влизане в сила на решението за прекратяване ли е станало;
- какъв е видът на новата процедура и има ли връзка с използваното основание за прекратяване.

В резултат от проверките може да се достигне до заключение дали решението за прекратяване на конкретна процедура, както и последващите действия на възложителя са законосъобразни.

6.11 Проверка на възлагане на запазени обществени поръчки.

Целта на тази проверка е да установи, дали са възлагани услуги или доставки на стоки, които са определени с решения на Министерски съвет в изпълнение на чл. 12, ал. 1 от ЗОП.

Целта е да се подпомогнат хората в неравностойно положение като им се осигури възможност да получат достъп до обществения ресурс.

Съгласно ЗОП, само определени стоки и услуги могат да бъдат запазвани задължително за специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания, или за стопански субекти, чиято основна цел е социалното и професионалното интегриране на хора с увреждания или на хора в неравностойно положение. Тези стоки и услуги се включват в списък, който се одобрява от Министерски съвет (чл. 12, ал.1 от ЗОП). Стоките и услугите, които се включват в списъка се определят по предложение на министъра на труда и социалната политика, при което се вземат предвид провежданите национални политики, изпълняваните стратегии и програми.

В закона са въведени условията за участие в запазени поръчки. Съгласно чл. 12, ал. 5 и ал. 6 ЗОП, такова право имат лица:

- които са регистрирани като специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания най-малко три години преди датата на откриване на конкретната процедура за възлагане на обществена поръчка и

- при които най-малко 30 на сто от списъчния им състав е от хора с увреждания или такива в неравностойно положение;

- които могат да изпълнят най-малко 80 на сто от предмета на поръчката със собствени машини, съоръжения и човешки ресурс. За изпълнение на условието те могат да ползват подизпълнители или да се позовават на капацитета на трети лица, ако подизпълнителите или третите лица са специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания.

Централните органи за покупки са освободени от задължението да запазват поръчки (чл. 12, ал. 4 от ЗОП).

Условията и редът за участие, разглеждането на офертите, класирането и сключването на договор за запазена поръчка са уредени в ППЗОП (чл. 79 – чл. 81 от ППЗОП).

Когато обществената поръчка съдържа части, които могат да се възложат на повече от един изпълнител и някои от тях са включени в списъка по чл. 12, ал. 1, т. 1 от ЗОП, възложителят е длъжен да отдели тези части в една или няколко обособени позиции, които запазва за участие на специализирани предприятия или кооперации на хора с увреждания.

Обстоятелството, че поръчката е запазена задължително се посочва в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата за възлагане на обществена поръчка по чл. 12, ал. 1 от ЗОП. Неизпълнението на това задължение съставлява административно нарушение.

6.12 Проверка на процедури на договаряне без предварително обявление и на договаряне без предварителна покана за участие.

Това са еднофазни процедури, при които възложителят (публичен или секторен) провежда преговори за определяне на клаузите на договора с едно или повече точно определени и поканени от него лица, **при наличието на изрично и изчерпателно посочените в чл. 79, ал. 1, съответно чл. 138, ал. 1 от ЗОП основания.**

Тъй като с провеждането на този вид процедура се ограничава приложението на основния принцип – за лоялна и честна конкуренция, при откриване на процедурата възложителят е длъжен да мотивира приложимото основание на закона.

Целта на проверката е да се установи дали изборът на процедура на договаряне без предварително обявление (договаряне без предварителна покана за участие) по ЗОП е законосъобразен, т.е. дали възложителят правилно се е позовал на някое от изрично и изчерпателно посочените в чл. 79, ал.1 от ЗОП (за публичните възложители) или в чл. 138, ал. 1 от ЗОП (за секторните възложители) основания за провеждане на този вид процедура.

Проверката на процедурите на договаряне е насочена към установяване на следните основни обстоятелства:

- решението за откриване на процедурата съдържа ли изложение на фактически обстоятелства (мотиви), които да обосновават избора на този вид процедура на избраното от възложителя правно основание;
- изпълнени ли са на практика всички предпоставки, необходими за законосъобразно прилагане на избраното от възложителя основание за договаряне без обявление по ЗОП;
- одобрената с решението покана има ли съответното минимално съдържание: предмет, изисквания за изпълнение на поръчката, критерий за възлагане, място и дата на провеждане на преговорите.
- в случай, че конкретното основание за договаряне без обявление предопределя лицето, което да бъде поканено, до него ли е изпратена поканата;
- назначената от възложителя комисия придържала ли се е към първоначално определените условия и изисквания, при спазване на принципите за равнопоставеност и конфиденциалност, провела ли е преговори с поканеното лице/лица и отразила ли е постигнатите договорености в протокол, който да съдържа информацията по чл. 60, ал. 1 от ППЗОП;
- когато предложението на някой от участниците, постигнато в резултат на преговорите е с 20 на сто по-благоприятно от средната стойност на останалите предложения, приложени ли са от комисията правилата на чл. 72 от ЗОП;
- договорът за обществена поръчка сключен ли е с лице, което е поканено и е участвало в договарянето.

В резултат от проверката на процедурите може да се направи заключение дали възложителят законосъобразно се е позовал на предвидените в закона основания или не. Установените отклонения в тази насока могат да доведат до ангажиране на административнонаказателна отговорност.

6.13 Проверка на извършените възлагания чрез публично състезание или чрез пряко договаряне.

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят при възлагане на обществени поръчки на стойности по чл. 20, ал. 2 от ЗОП е спазил правилата на глава двадесет и пета (чл. 176 – чл. 185) от ЗОП.

Правилата са прилагат при възлагане на поръчки на стойност по чл. 20, ал. 2 от ЗОП. Предстои това да бъдат най-често провежданите процедури за възлагане на обществени поръчки.

Правилата се прилагат и от двата вида възложители.

Съгласно чл. 177 от ЗОП за неуредените въпроси се прилагат разпоредбите на Част първа „Основни положения“ и Част втора „Правила за възлагане“ от ЗОП. Следователно относно критериите за подбор, критериите за оценка, подготовката и съдържанието на офертите, правилата за работа на комисииите, се прилагат императивните разпоредби на части първа и втора от ЗОП и на Глава пета от ППЗОП.

Процедурата „публично състезание“ е регламентирана в чл. 18, ал. 1, т. 12 от ЗОП. При нея всички заинтересовани лица могат да подават оферта. Тази процедура е аналог на откритата процедура по отменения ЗОП.

Основните пунктове на проверката са:

- - дали публикуваното обявление за обществена поръчка съдържа най-малко информацията по приложение № 19 към чл. 178, ал. 1 от ЗОП.
- - дали срокът за получаване на офертите е съобразен с обема и сложността на обществената поръчка, както и дали правилно са приложени правилата за определяне на по-кратки срокове;
- - проверка на извършени промени в обявлението и/или документацията (спазване на сроковете) и на направени разяснения от възложителя по обявлението и/или документацията за участие;
- - дали определянето на изпълнител е извършено по правилата на чл. 181 от ЗОП
- - разглеждани и оценявани ли са оферти, които не отговарят на изискванията на възложителя;
- - приложен ли е при оценяването обявеният от възложителя критерий за оценка на офертите;
- - дали назначената от възложителя комисия е съставила протокол за извършване на подбора на участниците, разглеждането, оценката и класирането на офертите, който следва да е утвърден от възложителя по реда на чл. 106 от ЗОП;
- - възложителят взел ли е решение за определяне на изпълнител или за прекратяване на процедурата в 10-дневен срок от утвърждаване на протокола на комисията, и изпратено ли е в един и същ ден на участниците и публикувано на профила на купувача;
- - при подписване на договора изпълнени ли са задълженията по чл. 112, ал. 1 от ЗОП от определеният изпълнител;
- възложителят изпратил ли е до РОП и публикувал ли е в профила на купувача на обявление по образец (за сключения договор, за изменението или за приключването му) в законово установения 30-дневен срок;

В резултат от проверките може да се направи заключение, че не са спазени правилата за възлагане на обществени поръчки на ниски стойности по реда на чл. 176-чл. 185 от ЗОП.

Процедурата „пряко договаряне“ е регламентирана в чл. 18, ал. 1, т. 13 от ЗОП. С нормата на чл. 182, ал. 1 от ЗОП е предвидена правната възможност за възложителите (публични и секторни) да възлагат обществените поръчки на стойност по чл. 20, ал. 2 от ЗОП чрез пряко договаряне, когато е налице някое от общо единадесет изчерпателно и лимитативно изброени основания за провеждане на пряко договаряне. Когато възникне някоя от хипотезите на чл. 182, ал. 1 от ЗОП, включително и по чл. 79, ал. 1, т. 3 и т. 5-9 от ЗОП, възложителят има правото, но не е длъжен, да проведе пряко договаряне, като би могъл да проведе на общо основание публично състезание.

Основните пунктове на проверката са:

- решението за откриване на процедурата съдържа ли изложение на фактически обстоятелства (мотиви), които да обосновават избора на този вид процедура на избраното от възложителя правно основание;
- изпълнени ли са на практика всички предпоставки, необходими за законосъобразно прилагане на избраното от възложителя основание за пряко договаряне по ЗОП;
- одобрената с решението покана има ли съответното минимално съдържание по чл. 64, ал. 2 от ППЗОП;
- в случай, че посоченото основание за пряко договаряне е сред хипотезите на чл. 79, ал. 1, т. 3, т. 7 или т. 8 от ЗОП, или чл. 182, ал. 1, т. 1 от ЗОП, възложителят сключил ли е договор след влизане в сила на решението за откриване на процедурата.
- назначената от възложителя комисия придържала ли се е към първоначално определените условия и изисквания, при спазване на принципите за равнопоставеност и конфиденциалност, провела ли е преговори с поканеното лице/лица по един и същ начин и отразила ли е постигнатите договорености в протокол;
- когато предложението на някой от участниците, постигнато в резултат на преговорите е с 20 на сто по-благоприятно от средната стойност на останалите предложения, приложени ли са от комисията правилата на чл. 72 от ЗОП;
- след провеждане на преговорите комисията изготвила ли е доклад, който съдържа информацията по чл. 60, ал. 1 от ППЗОП, с прилагане на всички документи, изготвени в хода на работа на комисията (протоколи, оценителни таблици, мотиви за особени мнения и др.). Доклада е подписан ли е от всички членове и предаден ли е на възложителя заедно с цялата документация.
- договорът за обществена поръчка сключен ли е с лице, което е поканено и е участвало в договарянето;
- - при подписване на договора изпълнени ли са задълженията по чл. 112, ал. 1 от ЗОП от определеният изпълнител;
- възложителят изпратил ли е до РОП и публикувал ли е в профила на купувача на обявление по образец (за сключения договор, за изменението или за приключването му) в законоустановения 30-дневен срок

В резултат от проверките може да се направи заключение, че не са спазени правилата за възлагане на обществени поръчки на ниски стойности по реда на чл. 176-чл. 185 от ЗОП.

6.14 Проверка на извършените възлагания чрез събиране на оферти с обява или чрез покана до определени лица

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят при възлагане на обществени поръчки на стойности по чл. 20, ал.3 от ЗОП е спазил правилата на глава двадесет и шеста (чл. 186 – чл. 195) от ЗОП.

Събиране на оферти с обяви като способ за възлагане на обществени поръчки не е посочен в чл. 18 от ЗОП, поради което от правна страна не може да се определи като „процедура“.

Този ред е аналогичен на публичната покана по отменения ЗОП.

Прилага се при възлагане на обществени поръчки с прогнозна стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП

Основните пунктове на тази проверка са:

- спазени ли са изискванията за публикуване в профила на купувача на обява за събиране на оферти, с минималното съдържание по Приложение № 20 към чл. 187, ал. 1 от ЗОП, и техническите спецификации и всяка друга информация, която е свързана с изпълнението на поръчката, когато е приложимо;
- спазено ли е изискването относно минималния срок за подаване на оферти;
- определени ли са лица (комисия), които да разгледат и оценят получените оферти;
- разглеждани и оценявани ли са оферти, които не отговарят на изискванията на възложителя;
- съставен ли е протокол от работата на комисията и утвърден ли е той от възложителя, респ. публикуван ли е в профила на купувача и изпратен ли е на участниците;
- сключен ли е писмен договор с избрания изпълнител;
- публикуван ли е договорът на профила на купувача на възложителя;

Ако възложителят се е възползвал от предвиденото в чл. 190, ал. 1 от ЗОП изключение, по силата на което могат да се възложат обществени поръчки с по-висока стойност по по-облекчен ред - чрез събиране на оферти с обява на обществени поръчки, се извършва проверка дали е спазил изискванията на чл. 190, ал. 2 и ал. 3 от ЗОП.

С нормата на чл. 191, ал. 1 от ЗОП е предвидена правната възможност за възложителите (публични и секторни) да възлагат обществените поръчки на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП чрез „покана до определени лица“, когато е налице някоя от строго и лимитативно изброени хипотези.

Основните пунктове на проверката са:

- налице ли са предпоставките, необходими за законосъобразно прилагане на избраното от възложителя основание за изпращане на покана до определени лица по ЗОП
- определени ли са лица (комисия), които да разгледат и оценят получените оферти;
- разглеждани и оценявани ли са оферти, които не отговарят на изискванията на възложителя;
- съставен ли е протокол от работата на комисията и утвърден ли е той от възложителя, респ. публикуван ли е в профила на купувача и изпратен ли е на участниците;
- сключен ли е писмен договор с избрания изпълнител в срока по чл. 194, ал. 1 от ЗОП;
- публикуван ли е договорът на профила на купувача на възложителя;
- ако възложителят е прекратил възлагането на поръчката преди сключване на договор, публикувал ли е съобщение на профила на купувача, в което са посочени мотивите;

В резултат от проверките може да се направи заключение, че не са спазени специалните правила за възлагане на обществени поръчки на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП.

6.15 Проверка на възлагането на обществени поръчки без провеждане на процедура

Целта на тази проверка е да се установи дали възложителят законосъобразно е избрал изпълнител на дейности, попадащи сред обектите на обществени поръчки по чл. 3 от ЗОП (доставки, услуги и строителство), без преди това да е приложил предвидения в ЗОП ред за възлагане на обществена поръчка, при наличието на основанията за това.

Проверката е насочена към сключените от възложителите договори за доставки, услуги или строителство, които не са били предшествани от процедура, както и към разходите за същите дейности, за които няма писмен договор, а доказването им се извършва на база първични счетоводни документи.

Наличието на такива договори и/или разходи само по себе си не е достатъчно основание, за да се направи негативен извод за поведението на възложителя. Причина за това е обстоятелството, че в ЗОП има широки възможности за възлагане на обществени поръчки на по-ниска стойност без провеждане на процедури, като изборът на изпълнител е напълно свободен или подчинен на известни правила, които обаче нямат характер на процедура (напр. възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява или чрез покана до определени лица). Свободата на възложителите в рамките на определени стойностни прагове нерядко се използва от тях за разделяне на обществените поръчки на части с цел да бъде заобиколено прилагането на закона, т.е. да бъде приложен по-лек ред за възлагане, от този, който правилно изчислената по правилата на чл. 21 от ЗОП прогнозна стойност на обществената поръчка, изисква.

Проверката на възлагането на обществени поръчки, без провеждане на процедура или друг ред за възлагане, е насочена към установяване на следните обстоятелства:

- налице ли са сключени договори и/или извършени разходи за доставка на стоки, услуги или строителство в рамките на една календарна година, чиято стойност изисква провеждане на процедура, а такава не е била организирана;
- налице ли са договори и/или разходи за идентични и/или сходни дейности в рамките на една календарна година, чиято обща стойност изисква провеждане на процедура, а такава не е била проведена;
- приложени ли са стриктно правилата за избор на изпълнител на обществената поръчка без провеждане на процедура, съобразно стойността ѝ (напр. спазени ли са правилата за възлагане чрез събиране на оферти с обява или чрез покана до определени лица);
- спазено ли е правилото за задължително сключване на писмен договор при възлагане на обществени поръчки за строителство;
- изпратена ли е до АОП обобщена информация по чл. 230, ал. 1, т. 7 от ЗОП и спазен ли е срока за това.

В резултат от проверките е възможно да се достигне до заключение за наличие на случаи на разделяне на обществени поръчки, възлагане на поръчки при по-облекчен ред от предвидения в закона съобразно стойността на поръчката, както и на сключване на договор, без да е проведена процедура, въпреки че са възникнали основанията за това. Подобни изводи са основание за търсене на административнонаказателна отговорност.

В случаите, когато възложителите са се позовали на изключенията по чл. 13-чл. 15 от ЗОП, се извършва проверка за наличието на основания за това.

Изключенията от приложното поле на закона са регламентирани в глава Трета от ЗОП. За яснота те са систематизирани по групи, като в чл. 13 са изброени общите изключения, а в чл. 14 и чл. 15 – изключенията, приложими според вида на възложителите - публични или секторни. Изключенията в ЗОП въвеждат изцяло тези, предвидени в директивите, като при законодателния подход за въвеждането им е търсено максимално съответствие и придържане към съдържанието на съответните текстове от директивите.

Въведена е изрична забрана за използване на изключенията с цел заобикаляне на закона (чл. 16 от ЗОП). В съответствие с общите принципи на правото, в случаите когато се прилагат норми, въвеждащи изключение, те следва да се тълкуват ограничително и в тесен смисъл. Това се отнася и до разпоредбите от законодателството по обществени поръчки, с които се въвеждат изключения от европейските и национални правила. Възложителите нямат право да прилагат тези основания с цел заобикаляне прилагането на закона. Във всички случаи, когато на някакво основание се дерогира прилагането на ЗОП, възложителят следва да може да докаже наличието на необходимите предпоставки.

Извършва се проверка и относно изпълнението от страна на възложителите на задълженията, произтичащи от чл. 14, ал. 7, чл. 15, ал. 6 или чл. 149, ал. 7 от ЗОП. Възложителите са длъжни, когато отпадне някое от условията за изключване на приложението на закона, да прекратят действащия договор, като сключат нов договор след провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка. Възложителят е длъжен да открие процедурата за възлагане на обществената поръчка в едномесечен срок от отпадане на съответното условие.

6.16 Проверка на изпълнението на договорите за обществени поръчки

Целта на тази проверка е да се установи дали договорите за обществени поръчки се изпълняват при спазване на условията, при които са били сключени и дали не са налице случаи на неоснователно изменение, в нарушение на закона.

Проверката е насочена към изследване на клаузите на сключения договор за обществена поръчка и реалното им изпълнение. Тя не се ограничава само до параметрите на изпълнението, които са участвали при оценяване на офертите (напр. срок за изпълнение, цена, гаранционен срок и др.), а проследява спазването на всички договорни клаузи. Проверката обхваща всички документи, които удостоверяват изпълнението на договорите (напр. приемно-предавателни протоколи, фактури, платежни документи и др.), а при необходимост включва и проверки на мястото на изпълнение, както и използване на експертна помощ от външни експерти (при Сметната палата) или вещи лица (при АДФИ). По този начин контролните органи могат да се уверят във верността на съставените документи.

Проверката на изпълнението на договорите за обществени поръчки, е насочена към установяване на следните обстоятелства:

- сключеният договор изпълнен ли е в срок, а ако е налице отклонение, на какво се дължи то, оформено ли е по надлежен ред, начислени ли са неустойки, ако е възникнало основание за това;
- платената на изпълнителя цена по договора съответства ли на първоначално договорената, налице ли са отклонения и на какво се дължат те;
- спазени ли са договорените количества/обем;
- възложителят упражнявал ли е контрол върху изпълнението на договора, съставени и подписани ли са необходимите документи, удостоверяващи изпълнението;
- налице ли са допълнителни споразумения към договора, които да променят първоначалните му клаузи и сключването им съответства ли на основанията по чл. 116, ал. 1 от ЗОП, приложими към даден момент ;
- публикувани ли са текущо в профила на купувача информации за извършените плащания по договора;
- възложителят изпълнил ли е задълженията си по договора и изпратил ли е информация за вписване в РОП след приключване на изпълнението на договора при спазване на законовите срокове.
- налице ли е предсрочно прекратяване на договор за обществена поръчка и какви са причините за това. При тази проверка се изследва дали правилно и законосъобразно

е прекратен договора при предвидени в закон, в договора или в споразумението случаи, или при настъпване на някоя от хипотезите на чл. 118, ал. 1, т.1, 2 и 3 от ЗОП.

В резултат от извършените проверки по изпълнението на договор за обществена поръчка може да се достигне до заключение, че е налице неоснователно изменение, в нарушение на чл. 116, ал. 1 от ЗОП. Подобни случаи са основание за търсене на административнонаказателна отговорност. Такава отговорност може да бъде ангажирана и при неизпълнение на задължението за изпращане на информация за приключване изпълнението на договор за обществена поръчка.

При установени от финансовите инспектори от АДФИ договорени и изплатени, но неизвършени работи, се съставя акт за начет за търсене на пълна имуществена отговорност от виновните длъжностни лица.

VII. Административнонаказателна отговорност за нарушения в областта на обществените поръчки

Основната последица от упражняването на последващ външен контрол в областта на обществените поръчки е възможността за търсене на административнонаказателна отговорност от възложителите и от други лица, ангажирани в процеса по възлагане.

Субекти на административнонаказателна отговорност за нарушения в областта на обществените поръчки

В областта на обществените поръчки, към административнонаказателна отговорност могат да бъдат привлечени единствено физически лица.

Субекти – физически лица

Физическите лица, които могат да отговарят за нарушения на ЗОП, към момента на извършване на нарушението трябва да притежават някое от следните качества:

- възложител по смисъла на чл. 5, ал. 2-4 от ЗОП:
 - публичен възложител - напр. едноличните органи на държавна власт;; административните ръководители на органите на съдебна власт, които управляват самостоятелни бюджети; административните ръководители на прокуратурите; представляващите публичноправните организации; ръководителите на централни органи за покупки; обединения на публични възложители и др.;
 - секторен възложител – напр. представляващите публичните предприятия, когато извършват една или няколко секторни дейности; представляващите търговците или други лица, които не са публични предприятия, когато въз основа на специални или изключителни права извършват една или няколко секторни дейности; ръководителите на централни органи за покупки, създадени за задоволяване потребности на секторни възложители;
- възложител за конкретен случай по смисъла на чл. 6 от ЗОП;
- лице по чл. 7, ал. 1 от ЗОП - длъжностно лице, изрично упълномощено от възложител да организира и/или да възлага обществени поръчки;
- лице по чл. 7, ал. 2 от ЗОП - лице, което замества възложителя по време на неговото отсъствие съгласно нормативен, административен или друг акт, който определя представителството на възложителя, и заместникът упражнява правомощията му, свързани с възлагане на обществени поръчки.

В преобладаващата част от съставите на нарушения по ЗОП субекти на административнонаказателната отговорност са възложителите и упълномощените лица. За да бъде реализирана административнонаказателна отговорност в областта на обществените поръчки спрямо конкретно физическо лице, е достатъчно то да е имало съответното качество към момента на извършване на нарушението, независимо че може да не го притежава към момента на проверката.

Състави на административни нарушения по ЗОП

Административнонаказателна отговорност за нарушения на ЗОП може да се търси само за деяния, които са включени в административнонаказателните разпоредби на ЗОП, т.е. за тях е предвиден състав на административно нарушение. В ППЗОП е предвидена възможност виновните лица да бъдат наказвани при всяко нарушение на императивна разпоредба, а не само за изрично посочени деяния.

Конкретните състави на административни нарушения по ЗОП, за които органите на Сметната палата и АДФИ могат да образуват административнонаказателни производства, се съдържат в чл. 247-256 от ЗОП .

Административни наказания при нарушения на ЗОП

В Административнонаказателните разпоредби на ЗОП е предвиден един вид наказание, което може да се налага при констатирани нарушения - глоба.

Глобата е вид административно наказание, което може да бъде налагано само на физически лица, каквито са субектите на административни нарушения по ЗОП.

Глобата е вид административно наказание, което се заплаща с лични средства на наказаното лице.

Размерът на глобата е обвързан със стойността на договора или поръчката. Определя се като процент от стойността на сключения договор, от извършения разход или от поетото задължение за извършване на разход, като е предвиден и максимален размер.

Има изключения от посочения начин за определяне на размера на наказанията, регламентирани в чл. 248, чл. 255, ал. 1 и чл. 255, ал. 2 от ЗОП. Глобата при тези състави на административно нарушение е посочена от предвиден минимален до максимален размер на наказанието, и не е обвързана със стойността на договора или поръчката.

Производство за търсене на административнонаказателна отговорност при нарушения на ЗОП

Производството за реализиране на административнонаказателна отговорност за нарушения на ЗОП се развива по правилата на Закона за административните нарушения и наказания с някои особености относно актосъставителите, административнонаказващите органи и сроковете за образуване на производството, които са специални.

Актосъставители

Съгласно чл. 260, ал.1 от ЗОП актовете за установяване на административни нарушения по ЗОП, констатирани от органи на Сметната палата, се съставят от оправомощени одитори.

Съгласно чл. 261, ал. 1 от ЗОП актовете за установяване на административни нарушения по ЗОП се съставят от длъжностни лица на АДФИ.

Това са лицата, които могат да бъдат актосъставители за нарушения на ЗОП, като те са компетентни да образуват административнонаказателни производства чрез съставяне на актове за установяване на административни нарушения.

Административнонаказващи органи

Съгласно чл. 260, ал. 2 от ЗОП, наказателните постановления по актовете за установяване на административни нарушения, съставени от одитори от Сметната палата, се издават от председателя на Сметната палата или от оправомощени от него длъжностни лица.

Съгласно чл. 261, ал. 2 от ЗОП наказателните постановления за нарушения на ЗОП, по актове за установяване на административни нарушения, съставени от длъжностни лица на АДФИ, се издават от министъра на финансите или от оправомощени от него длъжностни лица.

Срокове за образуване на административнонаказателно производство

В ЗОП са предвидени специални по отношение на ЗАНН срокове за образуване на административнонаказателните производства при нарушения на ЗОП. В чл. 260, ал. 1 и в чл. 261, ал. 1 от ЗОП е предвидено, че актовете за установяване на административни нарушения се съставят в срок от 6 месеца от деня, в който нарушителят е открит, но не по-късно от 3 години от извършване на нарушението.

Тези два срока се намират в отношение на взаимно поглъщане, поради което изтичането на който и да е от тях, е пречка за валидно образуване на административнонаказателно производство.

Производство

Административнонаказателните производства за нарушения на ЗОП започват със съставяне на акт за установяване на административно нарушение, който се връчва на нарушителя.

Въз основа на съставения и връчен акт за установяване на административно нарушение, в срок от 6 месеца, административнонаказващият орган има право да се произнесе в една от следните форми:

- да издаде наказателно постановление, с което да наложи предвиденото в ЗОП наказание за съответното нарушение;
- да прецени нарушението като маловажен случай и да предупреди писмено нарушителя на основание чл. 28 от ЗАНН, без да му налага предвиденото наказание;
- да прекрати административнонаказателната преписка с мотивирана писмена резолюция на някое от основанията по чл. 54 от ЗАНН.

Издадените наказателни постановления подлежат на обжалване в 7-дневен срок от връчването им пред районния съд по местоизвършване на нарушението.

Производство за търсене на административнонаказателна отговорност за нарушения на ППЗОП

В ППЗОП е предвиден общ състав на административно нарушение по чл. 141, ал. 1 от Правилника, който предвижда виновните лица и лицата, които са допуснали извършване на нарушение, да се наказват по реда на чл. 32 от ЗАНН, т.е. с глоба в размер от 100 до 2000 лв. Липсата на конкретни състави на нарушения, дава възможност отговорност да се търси за нарушаване на всяка норма с императивен характер.

Всеки член на комисия за провеждане на процедура за възлагане на обществена поръчка носи отговорност за извършено от него нарушение на основание чл. 141, ал. 2 от ППЗОП. Членовете на комисиите за провеждане на процедури за възлагане на обществени поръчки отговарят само за ограничен кръг нарушения, които са свързани с работата на комисията.

Субекти на нарушенията по ППЗОП могат да бъдат само конкретни физически лица.

Административнонаказателните производства за нарушения на ППЗОП се образуват само от длъжностни лица от АДФИ, като наказващ орган е министърът на финансите или оправомощени от него длъжностни лица.

Сроковете за образуване на производства за нарушения на ППЗОП са специални по отношение на ЗАНН, но съответстват на тези по ЗОП – 6 месеца от откриване на нарушителя, но не по-късно от 3 години от извършване на нарушението.

Контролни листове за проверки в областта на обществените поръчки

При отчитане на спецификите на основните функции, целите и задачи на Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция, регламентирани съответно в ЗСП и ЗДФИ, всяка от посочените институции може да изготви контролни листове за извършване на проверки за законосъобразност на проведените обществени поръчки, отговарящи на потребностите ѝ.

Подходът за извършване на описаните по-горе проверки и конкретните стъпки следва да са описани в контролните листове, които при необходимост могат да бъдат допълвани с въпроси, в съответствие с целта и обхвата на конкретен одит, финансова инспекция или проверка по чл. 238, ал. 4 от ЗОП.

Контролните листове са работни документи, които следва да отразяват извършените от одиторите и финансовите инспектори проверки. Те не са и не могат да служат като доказателства за направени констатации и изводи, съдържащи се в докладите от извършените одити, финансови инспекции и проверки по чл. 238, ал. 4 от ЗОП.

Настоящото ръководството е прието с Решение № 179/28.06.2017 г. на Сметната палата и е утвърдено от директора на Агенцията за държавна финансова инспекция със заповед № ФК-09-117/28.06.2017 година.