

ПРОГНОЗНАТА СТОЙНОСТ В КОНТЕКСТА НА ВЪЗЛАГАНЕТО НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ И КОНТРОЛА ВЪРХУ ТЯХ

Илонка Горанова¹
e-mail: ilgoranova@unwe.bg

Резюме

Целта на настоящото изследване е да се обърне внимание върху значението на прогнозната стойност на обществените поръчки и да се поставят на дискусия някои правни проблеми, свързани с нея. Подходът за постигане на тази цел е практически ориентиран анализ на действащото законодателство от позиция на административното право. Основна задача на изследването е да се изведат, систематизират и анализират съответните разпоредби от българското, а при необходимост и европейското законодателство. Спазването на тези разпоредби е от огромно значение, за да се гарантира законосъобразното разходване на публични средства. От прогнозната стойност зависи кой е допустимият ред за възлагане и дали конкретна обществена поръчка ще подлежи на външен предварителен контрол от страна на Агенцията по обществени поръчки. Неспазване на императивните разпоредби би довело до налагане на глоби, а в определени случаи и до налагане на финансови корекции и унищожяемост на договори и рамкови споразумения. Изследването би могло да подпомогне възложителите при правилното планиране и законосъобразното възлагане на обществени поръчки, контролните органи при упражняване на техните правомощия, а стопанските субекти – във връзка с участието им в процедури, както и с оглед законосъобразното подновяване или възлагане на допълнителни дейности или количества по вече сключени договори.

Ключови думи: обществена поръчка, прогнозна стойност, възложител за конкретен случай, обособени позиции, смесени обществени поръчки, максимално изискване за годишен оборот, външен предварителен контрол

JEL: K23

Увод

Един от най-сериозните проблеми в областта на обществените поръчки е свързан с тяхното възлагане не по установения в закона ред. Нарушаването на императивни разпоредби, свързани с определянето на прогнозната стойност на обществените поръчки поражда неблагоприятни правни и финансови последици – в едни случаи за самите възложители на обществени

¹ Главен асистент, доктор, катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, УНСС

поръчки (например отмяна на незаконосъобразни решения за откриване, налагане на административни наказания), в други – за стопанските субекти (чрез възпрепятстване на достъпа им до обществени поръчки) и почти винаги за българския, респ. европейския данъкоплатец поради това, че публични средства се разходват по начин, който не е законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен.

Обект на анализ в настоящата студия е прогнозната стойност на обществената поръчка. Предмет на изследване са правилата за определяне на прогнозната стойност и тяхната пряка връзка с избора на ред за възлагане, възможността за разделяне на обществена поръчка и недопускането на дискриминационни изисквания по отношение на икономическото и финансовото състояние на стопанските субекти.² Не ми е известно изследване на тази проблематика *от позиция на административноправната доктрина* и по-конкретно в контекста на упражняването на чужда компетентност, принципа за пропорционалност и теорията за правната същност на административния контрол, включително и от позиция на правото на Европейския съюз (ЕС). В действащото европейско законодателство в областта на обществените поръчки се включват два основни акта на производното право – Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (наричана от тук нататък Директива 2014/24/ЕС) и Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (наричана от тук нататък Директива 2014/24/ЕС). Познаването на релевантните разпоредби от тях има и голямо практическо значение, тъй като правилното тълкуване на разпоредбите от националното право в светлината на европейското право предполага и тяхното правилно прилагане. От друга страна, лицата могат да се позовават на разпоредби от директива срещу държавите членки, при условие, че тези разпоредби са безусловни и достатъчно точно определят задължение за държавата адресат в случаите, когато въвеждането на директивата е извършено неправилно (Драганов, 2012, с. 39).

² Настоящото изследване е разработено на основата на подготвен от автора доклад, изнесен на Научна конференция „100 години УНСС – 100 години право в УНСС“, органирана от Юридическия факултет на УНСС и Алумни клуба на завършилите ЮФ при УНСС, проведена на 12 ноември 2020 г. в гр. София.

Прогнозната стойност на обществената поръчка и задължението за прилагане на предвидения в закона ред за възлагане

Съгласно чл. 5, ал. 1 от Закона за обществените поръчки (ЗОП), *възложителите отговарят за правилното прогнозиране, планиране, провеждане, приключване и отчитане за резултатите от обществените поръчки.*

Те са *длъжни да приложат предвидения в закона ред за възлагане на обществена поръчка, когато са налице основанията за това* (арг. от чл. 17, ал. 1 от ЗОП). Именно *в зависимост от прогнозната стойност възложителите преценяват кой е законният начин за възлагане на съответната обществена поръчка* – чрез провеждане на процедура, чрез събиране на оферти с обява, респ. покана до определени лица или чрез директно възлагане (арг. от чл. 20 от ЗОП). При възлагане на обществени поръчки публичните възложители могат да избират свободно открита или ограничена процедура, а секторните – открита и ограничена процедура, договаряне с предварителна покана за участие и състезателен диалог (арг. от чл. 73, ал. 1 от ЗОП, респ. чл. 132 от ЗОП). Що се касае до възлагане на обществени поръчки в областите отбрана и сигурност, съгласно чл. 160 от ЗОП, при тях свободният избор е по отношение ограничената процедура и процедурата на договаряне с публикуване на обявление за поръчката.

Няма пречка конкретна обществена поръчка да бъде възложена по ред, приложим за по-високи стойности, но *в този случай възложителите ще бъдат задължени да приложат всички правила, валидни за изборния от тях ред* (аргумент от чл. 20, ал. 9 от ЗОП).

Неспазването на задължението за прилагане на предвидения в закона ред за възлагане на обществена поръчка, когато са налице основанията за това *е предпоставка за търсене на административнонаказателна отговорност от възложителя и налагането на глоба*. Размерът на глобата е в зависимост от конкретния състав на административното нарушение и *стойността на съответния договор за обществена поръчка с включен данък върху добавената стойност (ДДС)*, а когато липсва писмен договор, размерът се определя в зависимост от извършения разход или от поетото задължение за извършване на разход.

Съгласно чл. 250 от ЗОП, възложител, който проведе процедура по чл. 18, ал. 1, т. 3-10 или т. 13 от ЗОП, без да са налице условията, посочени в закона, се наказва с глоба в размер 5 на сто от стойността на сключения договор с включен ДДС, но не повече от 10 000 лв. На основание чл. 256, ал. 1 от ЗОП, възложител, който възложи обществена поръчка, като сключи договор или извърши разходи или поеме задължение за извършване на разходи, с което се достига или надвишава минималния стойностен праг по чл. 20, ал. 1 или 2 от ЗОП, без да приложи процедура по чл. 18, ал. 1 от ЗОП съобраз-

но стойността на поръчката при наличие на основания за това, се наказва с глоба в размер 2 на сто от стойността на сключения договор с включен ДДС, а когато няма писмен договор – от извършения разход или от поетото задължение за извършване на разход, но не повече от 50 000 лв. Съгласно чл. 256, ал. 2 от ЗОП, възложител, който възложи обществена поръчка, като сключи договор или извърши разходи или поеме задължение за извършване на разходи, с което се достига или надвишава минималния стойностен праг по чл. 20, ал. 3 от ЗОП, без да приложи предвидения в закона ред за възлагане на обществената поръчка съобразно стойността на поръчката при наличие на основания за това, се наказва с глоба в размер 1 на сто от стойността на сключения договор с включен ДДС, а когато няма писмен договор – от извършения разход или от поетото задължение за извършване на разход, но не повече от 10 000 лв.

Тук е важно да се обърне внимание, че според действащото законодателство, в контекста на административнонаказателната отговорност за нарушения по ЗОП, се предвижда *лична отговорност на физическото лице, което действа в качеството на възложител на обществената поръчка*.

И в европейските директиви, и в националното ни законодателство са регламентирани методите за изчисляване на прогнозната стойност на обществените поръчки, като *разпоредбата на чл. 21, ал. 14 от ЗОП категорично забранява изборът на метод за изчисляване да се използва за прилагане на ред за възлагане, приложим за по-ниски стойности*.

Подобен текст се съдържа и в разпоредбата на чл. 5, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 16, параграф 3 от Директива 2014/25/ЕС, където изрично е отбелязано, че изборът на метод за изчисляване на прогнозната стойност на обществена поръчка не трябва да се извършва *с цел изключването ѝ от обхвата на съответната директива*. Пак там е посочено, че обществената поръчка не може да се разделя с цел да не попадне в обхвата на съответната директива, *освен ако това е обосновано по обективни причини*. В съображение 20 от преамбюла на Директива 2014/24/ЕС се пояснява, че изчисляването на стойността на дадена обществена поръчка следва да може да се прави въз основа на разделянето на поръчката само когато това е обосновано от обективни причини. Изричен текст гласи: „Например може да е обосновано стойностите на поръчките да се изчисляват на равнището на отделните оперативни единици на възлагащия орган, например училища или детски градини, при условие че съответната единица носи самостоятелно отговорността за своите обществени поръчки. Това може да се приеме в случаите, когато отделната оперативна единица организира самостоятелно процедурите за възлагане на обществена поръчка и взема решенията за закупуване, разполага с отделен бюджетен ред за съответните обществени

поръчки, сключва самостоятелно договора за поръчка и го финансира от бюджета, с който разполага. Разделянето не е обосновано, когато възлагащият орган само организира обществената поръчка по децентрализиран начин.“ Почти идентичен е и текстът на съображение 30 от преамбюла на Директива 2014/25/ЕС.

Съгласно чл. 21, ал. 15 от ЗОП не се допуска разделяне на обществена поръчка на части, с което се прилага ред за възлагане за по-ниски стойности, *освен в случаите по чл. 21, ал. 6 от ЗОП* (когато се възлагат обособени позиции по реда, валиден за индивидуалната прогнозна стойност на всяка от тях).

На основание чл. 21, ал. 16 от ЗОП, *не се смята за разделяне* възлагането в рамките на 12 месеца на две или повече поръчки:

- с обект изпълнение на строеж или проектиране и изпълнение на строеж;
- с идентичен или сходен предмет, които не са били известни на възложителя към момента, в който са стартирали действия по възлагането на предходна обществена поръчка с такъв предмет.

„Строеж“ по смисъла на ЗОП е „резултатът от строителни работи или дейности в областта на строителството, който е достатъчен сам по себе си да изпълнява икономическа или техническа функция“ (аргумент от § 2, т. 51 от допълнителните разпоредби).

Прогнозната стойност на обществената поръчка и възможността по чл. 7, ал. 1 от ЗОП

На основание чл. 7, ал. 1 от ЗОП възложител може да определи длъжностно лице, което да организира и/или да възлага обществени поръчки, но *тази възможност не може да се използва за разделяне на обществени поръчки и прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности* (по арг. от чл. 7, ал. 3 от ЗОП).

В първоначалната си редакция чл. 7, ал. 3 от ЗОП гласеше, че възможността по чл. 7, ал. 1 от ЗОП „не може да се използва за разделяне на обществените поръчки с цел заобикаляне на закона“. С промените от ДВ, бр. 86 от 2018 г., които влязоха в сила от 1.03.2019 г. този текст *в тази му част* беше прецизиран и придоби настоящия си вид. Друг е въпросът, че ал. 1 говори за определяне на длъжностно лице, което „да организира и/или да възлага“ обществени поръчки, а самото заглавие на чл. 7 от ЗОП е „Делегиране на правомощия“. Тук, според мен се наблюдават някои неточности. Действително чл. 29, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове предвижда всеки член от кодекс да има „заглавие, което изразява неговото главно съдържание“, като според ал. 2 заглавие

могат да имат и членовете на закони. В административноправната теория на института на делегирането се гледа като на един от двата основни способа за *прехвърляне на компетентност (правомошция)* от един административен орган (по-горестоящ) върху друг (по-долустоящ). В този смисъл е и тълкувателната практика на Върховния административен съд, като например Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по д. № ТР-4/2002 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд. Вторият способ е заместването – хипотеза, при която правомошцията на титуляра, в негово отсъствие се упражняват от заместващия орган в пълен обем, в случаите на негово отсъствие; обикновено определянето на долустоящия орган е *ex lege*, но по изключение може да бъде определен от титуляра (Зиновиева, 2018, с. 164-165). В съдържанието на разпоредбата на чл. 7 от ЗОП са регламентира и двата способа за прехвърляне – и възможността за делегиране, и заместването. Съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗОП, „в отсъствие на възложителя правомошцията му, свързани с възлагане на обществени поръчки, се изпълняват от лицето, което го замества съгласно нормативен, административен или друг акт, който определя представителството на възложителя“. Отдавна в административноправната ни литература се обръща внимание на това, че се допуска „смесване между делегирането и друг важен публичноправен институт – заместването“ (Лазаров, 1999, с. 14).

Както вече беше посочено по-горе в изложението, налице е законова забрана възможността по чл. 7, ал. 1 от ЗОП (определяне на длъжностно лице, което „да организира и/или да възлага“) да се използва за разделяне на обществени поръчки, респ. за прилагане на ред за възлагане за по-ниски стойности. Трудно може да се обоснове категоричен отговор по отношение на смисъла, вложен в употребените от българския законодател понятия „*организиране на обществена поръчка*“ и „*възлагане на обществена поръчка*“ на плоскостта на административноправната теория относно *формите на административна дейност* и в контекста на понятието „обществена поръчка“. Още повече, че се наблюдава и разминаване в терминологията, употребена в българското и европейското законодателство в областта на обществените поръчки. В европейските директиви и в практиката на Съда на ЕС се говори за „възлагане на договори“, а под обществена поръчка се разбира *придобиване (получаване на ползи) на строителство, доставки или услуги въз основа на договор срещу възнаграждение*. Отделно от самите договори е провеждането на процедурата – предпоставка за тяхното сключване и самата подготовка преди нейното откриване. На основание чл. 21, ал. 1, изречение първо, във връзка с ал. 2, изречение първо от ЗОП, прогнозната стойност на обществената поръчка *се определя от възложителя* (също и от лицето по чл. 7, ал. 1 от ЗОП, на което му е делегирано това правомошцие) и

трябва да е актуална към датата на откриване на обществената поръчка. С *решение*, което законодателят определя като *индивидуален административен акт* възложителят (също и от лицето по чл. 7, ал. 1 от ЗОП, на което му е делегирано това правомощие) одобрява обявлението, с което се оповестява откриването на процедура, а при процедурите по чл. 18, ал. 1, т. 8-10 и 13 от ЗОП – поканата за участие, респ. и документацията към обявлението или към поканата, когато е приложимо (арг. от чл. 22, ал. 1, т. 2, ал. 2 във връзка с чл. 22, ал. 9 от ЗОП). От тук бихме могли да направим извод, че определянето на прогнозната стойност на една обществена поръчка и вземането на решение по кой ред да бъде възложена тя, респ. дали да бъде разделена е *юридическа форма на административна дейност и по-конкретно административното правоприлагане*. Административно правоприлагащата дейност – това е дейността по издаване на индивидуални и общи административни актове (Радев, 2020, с. 146), която в чл. 21, ал. 2, изречение второ от ЗОП е предвидена възможност за възложителя (също и за лицето по чл. 7, ал. 1 от ЗОП) да може да изчисли прогнозната стойност в резултат на проведени пазарни проучвания или консултации. Без значение как възложителят (също и за лицето по чл. 7, ал. 1 от ЗОП) е изчислил прогнозната стойност на една обществена поръчка (в резултат на проведени пазарни проучвания или консултации или не) характерът на дейността по определяне на реда на възлагане, респ. решението дали поръчката да бъде разделена си остава юридико-властническа. В правната литература (Събев, 2017, с. 152, 155-156, 159-160) изборът на способ за възлагане на една обществена поръчка и определянето на прогнозната стойност се схващат като „общи правомощия на възложителя преди обявяване на обществена поръчка“, докато изготвянето на документацията, която съдържа решението за откриване и описва предмета на обществената поръчка, включително дали в предмета ще бъдат включени обособени позиции се описват като „правомощия на възложителя при откриването на процедура за възлагане на обществена поръчка“.

Вече беше посочено, неспазването на задължението за прилагане на предвидения в закона ред за възлагане на обществена поръчка, когато са налице основанията за това е предпоставка за търсене на административнонаказателна отговорност и налагането на глоба. Субект на отговорността е възложителят, респ. лицето по чл. 7, ал. 1 от ЗОП, на което е делегирано правомощието, както и лицето по чл. 7, ал. 2 от ЗОП в хипотезата на заместване. В контекста на делегирането по чл. 7, ал. 1 от ЗОП трябва да се подчертае, че административнонаказателно отговорно ще е това лице (титлярят или длъжностното лице по чл. 7, ал. 1 от ЗОП), което е възложило конкретната обществена поръчка не по предвидения в закона ред, респ. което я е разделило неправомерно.

Задължението за прилагане на правилата на ЗОП от възложител за конкретен случай

Важно е да се има предвид, че дори едно лице по правило да няма качеството „възложител“, при определени условия то ще бъде задължено да прилага правилата на ЗОП. Тези лица са познати като „възложители ad hoc“ (Павлова, 2017, с. 45). Предпоставка за придобиване на това качество са случаите, при които с публични средства ще се финансира пряко с повече от 50 на сто някоя от следните дейности:

- строителство с прогнозна стойност, по-голяма или равна на 10 000 000 лв.;
- услуги, свързани със строителство с прогнозна стойност, по-голяма или равна на 10 000 000 лв., когато прогнозната стойност на тези услуги е по-голяма или равна на 418 000 лв.

Видно от чл. 6, ал. 1 от ЗОП, тези случаи са два и са *в зависимост от предмета на поръчката и нейната стойност, като обединяващото условие е произходът на средствата* (Павлова, 2017, с. 45).

Без значение дали лицето, което възлага обществената поръчка се явява финансиращ орган или финансирано лице, то ще действа като възложител за конкретния случай (аргумент от чл. 6, ал. 2 от ЗОП).

По силата на легалната дефиниция в § 2, т. 43а от допълнителните разпоредби на ЗОП, „публични средства“ са тези по смисъла на § 1, т. 1 от допълнителната разпоредба на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), т.е. това са *всички средства, които се събират, получават, съхраняват, разпределят и разходват от организациите от публичния сектор*. Такива организации се явяват:

- бюджетните организации по смисъла на Закона за публичните финанси (ЗПФ) – това са всички юридически лица, чиито бюджети се включват в държавния бюджет, в бюджетите на общините, в бюджетите на социалноосигурителните фондове, както и всички останали юридически лица, чиито средства, постъпления и плащания се включват в консолидираната фискална програма *по силата на нормативен акт* или *по реда на чл. 171 от ЗПФ*. Съгласно чл. 171, ал. 1 от ЗПФ, министърът на финансите може да определи в консолидираната фискална програма да се включват средствата, постъпленията и плащанията на други лица или техни структурни единици, когато те подлежат на включване в сектор „Държавно управление“. Разпоредбата на чл. 171, ал. 4 от ЗПФ забранява по този ред да се включват операциите и средствата на търговските дружества и техните структурни единици;
- общинските предприятия по смисъла на Закона за общинската собственост;

- организациите, разпореждащи се със средства, гарантирани от Република България;
- организациите, разпореждащи се със средства по фондове и програми от Европейския съюз;
- държавните предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон – съгласно тази разпоредба, със закон могат да бъдат образувани *държавни предприятия, които не са търговски дружества*; те са включени в обхвата на Закона за публичните предприятия от 2019 г. (виж чл. 2, ал. 1, т. 3 от Закона за публичните предприятия);
- търговските дружества, включително лечебните заведения, с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала;
- търговските дружества, чийто капитал е изцяло собственост на търговски дружества, включително лечебни заведения, с над 50 на сто държавно и/или общинско участие в капитала.

Ако направим съпоставка с европейското законодателство ще ни направят впечатление *някои разминавания*. В обхвата на Директива 2014/24/ЕС са включени и *специални случаи* като единият от тях е свързан с т. нар. *subsidised contracts* (арг. от Дял I, Глава I, Раздел 4, Подраздел 1), което в официалния превод на директивата на български език фигурира като „субсидиране на поръчки“, а самата разпоредба на чл. 13 от директивата в превод е със заглавие „Поръчки, субсидирани от възлагащите органи“, въпреки, че в английския текст се касае за *договори*, субсидирани от възлагащи органи. За максимална прецизност, където е необходимо, в изложението отделни думи и изрази ще бъдат посочвани и в превод на английски език с цел да се изясни техният истински смисъл, вложен от европейския законодател.

По аргумент от чл. 2, параграф 1 от Директива 2014/24/ЕС дефиницията за „възлагащи органи“ (*contracting authorities*) за целите на директивата включва „държавните, регионалните или местните органи, публичноправните организации или сдружения от един или няколко държавни, регионални или местни органа или от една или няколко публичноправни организации“. Отделна дефиниция е въведена и за понятието „публичноправните организации“ (*bodies governed by public law*). Това са организации, които имат всички изброени характеристики: „създадени са с конкретната цел да задоволяват нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер“; „имат правосубектност“ (*they have legal personality*); „финансират се в по-голямата си част от държавни, регионални или местни органи или от други публичноправни организации; или са обект на управленски контрол от страна на тези органи; или имат административен, управителен или надзорен орган, повечето от половината от членовете на който са назначени от държавните, регионалните или местните органи или от други публичноправни организации“.

И така, съгласно чл. 13 „Поръчки, субсидирани от възлагащите органи“ (*Contracts subsidised by contracting authorities*), Директива 2014/24/ЕС се прилага и по отношение на следните *договори*:

- по буква а) – договори за *строителство*, които се субсидират *пряко* от възлагащите органи с повече от 50 % и чиято прогнозна стойност без ДДС е по-голяма или равна на 5 350 000 EUR, *когато тези договори включват една от следните дейности*:
 - дейности, свързани с гражданско строителство, изброени в приложение II към директивата;
 - изграждане на болници, спортни съоръжения, съоръжения за забавление и отдих, училищни и университетски сгради, както и сгради, използвани за административни цели;
- по буква б) – договори за *услуги*, които се субсидират *пряко* от възлагащите органи с повече от 50 %, чиято прогнозната стойност без ДДС е по-голяма или равна на 214 000 EUR, и които са свързани с договор за строителство по буква а).

Важно е да се обърне специално внимание и на чл. 13, втора алинея, която въвежда задължение за възлагащите органи, осигуряващи субсидиите по букви а) и б) да гарантират съответствието с Директива 2014/24/ЕС, когато самите те не възлагат субсидирания договор или когато възлагат договора от името и за сметка на други субекти.

Правила за изчисляване на прогнозната стойност на обществена поръчка в зависимост от структурата на възложителя

Съгласно чл. 21, ал. 3 от ЗОП, когато в структурата на възложител има обособени звена на териториален, функционален или друг принцип, *които не са самостоятелни възложители*, прогнозната стойност на конкретна обществена поръчка се определя на база потребностите на всички тези обособени звена.

Сходен текст откриваме и в европейското законодателство. Съгласно член 5, параграф 2 от Директива 2014/24/ЕС, в случай че възлагащ орган е съставен от отделни оперативни единици, следва при изчисляването на прогнозната стойност на обществените поръчки да се взема предвид общата прогнозна стойност за всички оперативни единици. Независимо от това правило обаче, *когато отделна оперативна единица носи самостоятелно отговорност* за своите обществени поръчки или за някои категории обществени поръчки, прогнозните стойности *могат* да се изчисляват на равнището на въпросната оперативна единица. Идентичен е и текстът на разпоредбата на член 16, параграф 2 от Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извърш-

ващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО (наричана оттук нататък „Директива 2014/25/ЕС“).

Прогнозната стойност на обществена поръчка и нейната зависимост от обекта на обществената поръчка и вида на възложителя

За да се определи правилно прогнозната стойност на една обществена поръчка възложителят следва да се съобрази с това какви дейности предстои да бъдат възложени т.е. дали се касае за строителство, за доставка на стоки или за предоставяне на услуги.

Специално внимание трябва да се обърне и на случаите, при които „обществената поръчка включва дейности с повече от един обект по чл. 3“. Това са т. нар. в чл. 11 от ЗОП „смесени обществени поръчки“. При тях е от значение да се съобрази основният предмет на поръчката, тъй като от него ще зависи кой е приложимият ред за възлагане. Съгласно чл. 11, ал. 5 от ЗОП, „не се допуска вземане на решение за възлагане на обща поръчка с цел прилагането на по-облекчени правила или изключване на поръчката от приложното поле на закона“.

Тук е необходимо да се направи едно *важно уточнение* по отношение терминологията, с която борави българският и европейският законодател. Националният закон говори за „обект на обществена поръчка“ и „предмет на обществена поръчка“, като по арг. от чл. 3 на ЗОП, обект на обществени поръчки са строителството, доставките на стоки и предоставянето на услуги, а понятието „предмет“ се използва в контекста на конкретна обществена поръчка. В европейското законодателство се използва изразът „видове придобиване“ (*types of procurement*), които видове се разделят на три – придобиване на строителство, услуги и стоки, както и изразът „предмет на договора“ (*subject-matter of the contract*). Относно самото понятие *procurement* е налице легална дефиниция (чл. 1, втора алинея на Директива 2014/24/ЕС), която в официалния превод на български език гласи: „придобиването от страна на един или няколко възлагащи органа посредством договор за обществена поръчка на строителство, доставки или услуги от икономически оператори, избрани от тях, без значение дали строителството, доставките или услугите са предназначени за обществени цели“. Легална дефиниция на понятието се съдържа и в чл. 1, втора алинея на Директива 2014/25/ЕС – „придобиването от страна на един или повече възложители посредством договори за доставка, строителство или услуги, на строителство, доставки или услуги от икономически оператори, избрани от тях, при условие че строителството, доставките или услугите са предназначени за изпълнение на една от дейностите по членове 8-14“. Тук се имат предвид

т. нар. секторни дейности, свързани с газ и топлинна енергия, електроенергия, водоснабдяване, транспортни услуги, пристанища и летища, пощенски услуги, добив на нефт и газ и проучвания или добив на въглища или други твърди горива. Интересно е да се отбележи, че във варианта на английски език в текста на дефиницията от директивите (и класическата, и секторната) е използвана думата *acquisition*.³

Освен това в Директива 2014/24/ЕС се използват изразите „*mixed procurement*“ и „*mixed contracts*“, а в Директива 2014/25/ЕС се говори за „*mixed procurement covering the same activity*“, „*procurement covering several activities*“, „*contracts which have as their subject-matter two or more types of procurement (works, services or supplies)*“. В тази връзка, за да може правилно да се определят приложимите правила за възлагане в контекста на прогнозната стойност в случаите на т. нар. в чл. 11 от ЗОП „смесени обществени поръчки“ е желателно да бъдат взети предвид и разпоредбите на чл. 3 от Директива 2014/24/ЕС, чл. 5 и 6 от Директива 2014/25/ЕС, както и съответните съображения от преамбюла на всяка от тях (например съображения 11-13 от Директива 2014/24/ЕС, както и съображения 13-15 от Директива 2014/25/ЕС). Подобно на класическата директива е подходено и при директивата, регламентираща възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и сигурността. Дори в самото заглавие на чл. 3 от Директива 2009/81/ЕО е употребен изразът „*mixed contracts*“.

Видно от разпоредбата на чл. 20 от ЗОП, обвързваща прогнозната стойност с реда на възлагане, при определяне реда на възлагане на конкретна обществена поръчка има значение и видът на възложителя – дали е публичен или секторен по смисъла на чл. 5 от ЗОП. Важно е да се обърне внимание, че когато публичен възложител, който извършва секторна дейност, възлага обществени поръчки за целите на секторната дейност, той е длъжен да прилага правилата, приложими за секторни възложители. От значение е и дали обществената поръчка е в областите отбрана и сигурност. В тази връзка е наложително да се съобразят и предвидените в чл. 150 и 151 от ЗОП правила.

³ Текстовете на Директива 2014/24/ЕС, съответно на Директива 2014/25/ЕС, вкл. техните консолидирани версии в превод на официалните езици на ЕС са достъпни свободно в Интернет на страницата за достъп до правото на ЕС – <http://eur-lex.europa.eu/> (accessed 01 March 2021).

Прогнозната стойност, данъкът върху добавената стойност и случаите на предвидени опции и подновявания

Съгласно чл. 21, ал. 1 от ЗОП, прогнозната стойност на обществената поръчка *се определя от възложителя* и трябва да включва *всички* плащания без данък върху добавената стойност (ДДС), *включително предвидените опции и подновявания* на договорите, посочени изрично в условията на обществената поръчка. Освен това, изрично е отбелязано, че когато възложителят предвижда награди или плащания за кандидатите или участниците, те следва да се включват при определяне на прогнозната стойност на поръчката.

С приемането на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки (ППЗОП) през 2016 г., първоначално по отношение на *опциите по чл. 21, ал. 1 от ЗОП* е записано, че те се „основават на очакванията на възложителя за възлагане на допълнителни дейности при възникване на определени предпоставки, без да го задължават изрично да ги възложи“ (по аргумент от чл. 5, ал. 1 от ППЗОП).

С промяната в ППЗОП от ДВ, бр. 17 от 2019 г. текстът претърпява следната редакция: „Опциите по чл. 21, ал. 1 от ЗОП са клаузи в договора, които обхващат очакванията на възложителя за възлагане на допълнителни дейности или количества в срока за неговото изпълнение, без да задължават възложителя да ги възложи. При уреждане на предпоставките и условията за реализиране на опциите се спазва чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП“ (Вж. § 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Постановление № 30 от 20 февруари 2019 г. за приемане на Наредба за външните експерти при предварителен контрол на обществени поръчки). Съгласно чл. 5, ал. 2 от ППЗОП, в случай, че се предвиждат опции, те следва да се включват в прогнозната стойност на поръчката, която възложителят задължително посочва в обявлението или в обявата, а в приложимите случаи – в решението за откриване на процедурата, съответно в поканата до определени лица; в съответния документ възложителят е длъжен да описва опциите, а *при възможност* да посочва и техния обем *и стойността им*.

Подобно е положението и с *подновяванията по чл. 21, ал. 1 от ЗОП*. Първоначално съгласно чл. 6, ал. 1 от ППЗОП е било регламентирано, че те „включват повторение на дейност при възникване на обстоятелства, посочени в договора, без да се налага неговото изменение“.

С промяната в ППЗОП от ДВ, бр. 17 от 2019 г. текстът претърпява следната редакция: „Подновяванията по чл. 21, ал. 1 от ЗОП включват периодично повтарящи се дейности при обстоятелства, посочени в договора, без да се налага неговото изменение“. Съгласно чл. 6, ал. 2 от ППЗОП, в случай че се предвиждат подновявания, те се включват в прогнозната стойност на поръчката, която възложителят задължително посочва в обявлението или

в обявата, а в приложимите случаи – в решението за откриване на процедурата, съответно в поканата до определени лица; в съответния документ възложителят описва подновяванията, а *при възможност* посочва обем, *стойност*, както и прогнозен график за тяхното възлагане.

Прогнозната стойност в случаите на разделяне на обществената поръчка на обособени позиции

Съгласно чл. 46, ал. 1 от ЗОП, при подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят е *длъжен* да прецени възможността за разделянето ѝ на обособени позиции. В случаите когато обществената поръчка съдържа обособени позиции, възложителят е длъжен да определи предмета и обема на всяка от тях, *а когато е приложимо – и прогнозната стойност* (арг. от чл. 46, ал. 2 от ЗОП).

Важно е да се има предвид, че в тези случаи стойността на обществената поръчка е равна на сбора от стойностите на всички обособени позиции, а когато обособена позиция се възлага самостоятелно, следва да се спазва *редът, приложим за общата стойност на цялата поръчка*.

С допълнение от ДВ, бр. 102 от 2019 г., в сила от 1 януари 2020 г. беше прецизирана разпоредбата на чл. 21, ал. 6 от ЗОП, с която е въведена възможност за възложителите да възлагат обособени позиции *по реда, валиден за индивидуалната прогнозна стойност* на всяка от тях. Това обаче е допустимо при наличието на следните условия:

- стойността на *съответната* обособена позиция не надхвърля 156 464 лв. за доставки и услуги и 1 000 000 лв. за строителство, и
- общата прогнозна стойност на обособените позиции, *възложени по този начин*, не надхвърля 20 на сто от общата прогнозна стойност на обществената поръчка.

Важно е да се обърне внимание, че в тези случаи независимо от остатъчната стойност на обществената поръчката тя следва да се възложи по реда, приложим към общата прогнозна стойност на цялата поръчка (арг. от чл. 21, ал. 6 от ЗОП).

Видно от § 7, т. 3, във връзка с § 63 от ЗИДЗОП, обн. ДВ, бр. 102 от 31 декември 2019 г., в сила от 1 януари 2020 г., с която в чл. 21, ал. 6 от ЗОП след думата „индивидуалната“ се добавя „прогнозна“ и навсякъде след думата „общата“ се добавя „прогнозна“, законодателят подчертава, че става дума *именно за прогнозна стойност*.

Сходен текст откриваме и в европейското законодателство. Съгласно чл. 5, параграф 10, изречение първо от Директива 2014/24/ЕС, „възлагащите органи могат да възлагат поръчки за отделни обособени позиции, без да

прилагат процедурите, предвидени в настоящата директива, при условие че прогнозната стойност без ДДС на съответната обособена позиция е по-малка от 80 000 EUR за доставки или услуги или 1 милион евро за строителство“. Във второто изречение на чл. 5, параграф 10 обаче се подчертава следното: „Въпреки това общата стойност на обособените позиции, възложени по този начин без прилагане на настоящата директива, не трябва да надхвърля 20% от общата стойност на всички обособени позиции, на които е било разделено предложеното строителство, предложеното придобиване на сходни доставки или предложеното предоставяне на услуги“. Напълно идентичен е и текстът на чл. 16, параграф 10 от Директива 2014/25/ЕС.

Разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ППЗОП изисква от възложителя, когато възлага обособени позиции съобразно индивидуалната им стойност при условията на чл. 21, ал. 6 ЗОП, да посочва прогнозната стойност на обособената позиция, а като допълнителна информация – и остатъчната стойност на обществената поръчка, във:

- обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата;
- обявата по чл. 187, ал. 1 ЗОП (съгласно чл. 187, ал. 1 от ЗОП, възложителите откриват възлагането на обществена поръчка на стойност по чл. 20, ал. 3 от ЗОП с публикуване в Регистъра на обществени поръчки на обява за събиране на оферти, която се изготвя по образец и съдържа най-малко информацията по приложение № 20), или
- решението за откриване на процедурата – в приложимите случаи.

Освен това, в случаите по чл. 21, ал. 6 от ЗОП, при възлагане на основната част от обществената поръчка като допълнителна информация възложителят е *длъжен* да указва предмета, обема и стойността на всяка обособена позиция, възлагана самостоятелно, съобразно индивидуалната ѝ стойност (аргумент от чл. 7, ал. 1 от ППЗОП).

Също така, следва да се има предвид и задължението на възложителя, в случаите на чл. 7, ал. 1 и 2 от ППЗОП, да *предоставя информация за възлагането на другите части от поръчката*, като посочва в обявлението за обществена поръчка или в обявата по чл. 187, ал. 1 ЗОП, а в приложимите случаи – в решението, уникалния номер в Регистъра на обществените поръчки.

Прогнозната стойност в случаите на рамкови споразумения, динамични системи за покупки и партньорство за иновации

Доста често в практиката възложителите използват инструментът на рамковите споразумения, тъй като го считат за ефективна техника за възлагане на обществени поръчки. Това се отбелязва изрично и в съображение

60 от Директива 2014/24/ЕС. Съгласно чл. 21, ал. 12 от ЗОП, при рамкови споразумения се взема предвид *максималната прогнозна стойност без ДДС* на всички договори за обществени поръчки, предвидени за целия срок на действие на рамковото споразумение. По същия начин се подхожда и при динамичната система за покупки. Що се касае до партньорството за иновации, при него се взема предвид *максималната прогнозна стойност без ДДС* на научноизследователските и развойните дейности, които ще се извършват на всички етапи от предвиденото партньорство, както и на доставките, услугите или строителството, които ще се разработват и доставят в края на предвиденото партньорство (аргумент от чл. 21, ал. 13 от ЗОП).

Моментът, към който прогнозната стойност следва да бъде валидна

Когато се разглежда въпросът за определянето на прогнозната стойност на една обществена поръчка интерес представлява разпоредбата на *чл. 21, ал. 2 от ЗОП*.

В първоначалния си вариант от 2016 г. тя гласи: „Прогнозната стойност на обществена поръчка се определя към датата на решението за нейното откриване“ (виж ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г., в сила от 15 април 2016 г.).

Впоследствие с промените от 2018 г., които влязоха в сила от 1 март 2019 г. тя претърпя следната редакция: „Възложителят изчислява прогнозната стойност на обществената поръчка към датата на решението за нейното откриване съобразно пазарната стойност на предстоящите за възлагане дейности, определена в резултат на пазарни проучвания или консултации.“ (виж § 9, във връзка с § 141 от ЗИДЗОП, обн. ДВ, бр. 86 от 18 октомври 2018 г., в сила от 1 март 2019 г.). При анализа на тази разпоредба правят впечатление няколко принципни положения:

- *възложителят изчислява* прогнозната стойност;
- изчисляването се прави *към датата на решението за откриване* на обществената поръчка;
- изчисляването трябва да е направено *съобразно пазарната стойност на предстоящите за възлагане дейности*;
- пазарната стойност на предстоящите за възлагане дейности следва да *бъде определена в резултат на пазарни проучвания или консултации*.

Прави впечатление, че в проекта на ЗИДЗОП, внесен от Министерски съвет в деловодството на Народното събрание на 1 август 2018 г. липсва предложение за промяна в чл. 21, ал. 2 от ЗОП (ви. § 9 от законопроект със сигнатура 802-01-28). Видно от стенограмата от заседанието от 4 октомври 2018 г., на което в пленарна зала е проведено второ гласуване на законопроекта, едва на този по-късен етап Комисията по правни въпроси предлага въ-

просната редакция. Интересно е да се проследи как се стига до нея. Преди това, на заседание на Комисията по правни въпроси, проведено на 3 октомври 2018 г., нейният председател прави предложение по реда на чл. 83, ал. 5, т. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание със следното съдържание: „Възложителят изчислява прогнозната стойност на обществената поръчка към датата на решението за нейното откриване, съобразно средната пазарна стойност на предстоящите за възлагане дейности, определена в резултат на пазарни проучвания или консултации“. На заседанието на комисията присъства и изпълнителният директор на Агенцията за обществени поръчки, в чието изказване се твърди, че е допусната *техническа грешка* и, че текстът трябва „да бъде: „...съобразно пазарната стойност“, а не „съобразно средната пазарна стойност“.

Към настоящия момент, съобразно последвалите промени от 2019 г., които влязоха в сила от 1 януари 2020 г. разпоредбата гласи: „Прогнозната стойност трябва да е актуална към датата на откриване на обществената поръчка. Възложителят може да изчисли прогнозната стойност в резултат на проведени пазарни проучвания или консултации.“ (виж § 7, във връзка с § 63 от ЗИДЗОП, обн. ДВ, бр. 102 от 31 декември 2019 г.). *Какво налага тази промяна?* Видно от доклада за първо гласуване на законопроект за изменение и допълнение на ЗОП, внесен от Министерски съвет на 06.11.2019 г. (сигнатура № 902-01-59), по време на заседание на Комисията по правни въпроси, проведено на 14 ноември 2019 г. е била изразена позиция, че промените, свързани с начина за изчисляване на прогнозната стойност са продиктувани от „установени в практиката затруднения на възложителите относно обхвата и приложимостта ѝ спрямо различните режими на възлагане, както и по отношение момента на определяне на прогнозната стойност“. Също така се подчертало, че „в определени случаи е обективно невъзможно прогнозната стойност да се определи чрез пазарни проучвания или консултации, предвид което новата редакция на разпоредбата не предвижда задължение, а регламентира възможност, чрез която възложителят може да определи актуалната пазарна стойност на обществената поръчка“.

Съгласно чл. 5, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС, прогнозната стойност на една обществена поръчка „трябва да е валидна към момента на изпращане на поканата за участие в състезателна процедура или – в случаите, в които не се предвижда такава покана – към момента, в който възлагащият орган започва процедурата за възлагане на обществена поръчка, например като се свърже с икономически оператори във връзка с обществената поръчка, когато е целесъобразно“. Идентичен е и текстът на разпоредбата на чл. 16, параграф 4 от Директива 2014/25/ЕС.

Определяне размера на прогнозната стойност – резултат от проведени пазарни консултации и външно участие в подготовката на процедурата по възлагане на обществена поръчка

По отношение на *предварителните пазарни консултации като част от подготовката* на една процедура европейското законодателство (по-конкретно чл. 40 от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 58 от Директива 2014/25) предвижда *възможност* преди да открият процедура за възлагане на обществена поръчка, възлагащите органи/възложителите „да проведат пазарни консултации с цел подготовка на възлагането на обществената поръчка и информиране на икономическите оператори за своите планове и изисквания във връзка с обществената поръчка“. Посочва се, че за тази цел те „могат например да потърсят или приемат съвети от независими експерти или органи или от участници на пазара. Тези съвети могат да се използват при планирането и провеждането на процедурата за възлагане на обществена поръчка, при условие че не водят до нарушаване на конкуренцията и на принципите за недискриминация и прозрачност“.

Европейските директиви съдържат специални разпоредби, които регламентират *предварителното участие на кандидати или оференти в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка*.

По аргумент от чл. 41, първа алинея от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 59, първа алинея от Директива 2014/25/ЕС, когато кандидат, оферент или предприятие, свързано с кандидат или оферент, съветва възлагащия орган/възложителя при условията на чл. 40 от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 58 от Директива 2014/25/ЕС или в други случаи, или по друг начин участва в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка, възлагащият орган/възложителят взема съответните мерки, за да гарантира, че участието на този кандидат или оферент не нарушава конкуренцията. Взетите мерки се документират в индивидуалния доклад, който се изисква съгласно чл. 84 от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 100 от Директива 2014/25/ЕС. Разпоредбата на чл. 41, втора алинея от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 59, втора алинея от Директива 2014/25/ЕС указва, че такива мерки „включват съобщаване на другите кандидати и оференти на съответната информация, разменена в контекста на участието на кандидата или оферента в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка или получена в резултат от неговото участие, и определянето на подходящи срокове за получаването на оферти“.

Изрично е регламентирано, че „въпросният кандидат или оферент се изключва от процедурата само когато няма други начини да се осигури изпълнението на задължението за спазване на принципа за равнопоставеност“.

Преди всяко такова изключване обаче, на кандидатите или оферентите задължително следва да се предостави възможност да докажат, че тяхното участие в подготовката на процедурата за възлагане на обществена поръчка не може да наруши конкуренцията (аргумент от чл. 41, трета алинея от Директива 2014/24/ЕС, респ. чл. 59, трета алинея от Директива 2014/25/ЕС).

Настоящото изследване не би било пълно, ако не се обърне внимание на чл. 44 от ЗОП със заглавие „Пазарни консултации и външно участие при подготовка на документацията“, чрез която националният законодател се е опитал да транспонира европейските директиви в частта „Предварителни пазарни консултации“ и „Предварително участие на кандидати или оференти“

Съгласно чл. 44, ал. 1 от ЗОП, *при подготовката за възлагане на обществена поръчка възложителят може да проведе пазарни консултации, като потърси съвети от независими експерти или органи, или от участници на пазара*. Изрично в чл. 44, ал. 2 от ЗОП е отбелязано, че *тези консултации* могат да се използват, при условие че не водят до нарушаване на конкуренцията и на принципите за недискриминация и прозрачност. Съгласно чл. 44, ал. 3 от ЗОП, възложителят на обществената поръчка е *длъжен* да предприеме действия, които да гарантират, че лицата, участвали в пазарните консултации и/или в подготовката на процедурата, нямат предимство пред останалите кандидати или участници като тези действия трябва да включват *най-малко* следното:

- публикуване на профила на купувача на цялата информация, разменена по повод подготовката за възлагане на обществена поръчка, включително получения от възложителя резултат, а ако това е невъзможно – посочване чрез профила на купувача на мястото, от което тази информация може да бъде получена;
- определяне на подходящ срок за получаването на оферти, включително като се прецени дали съкращаването на срокове не води до нарушаване на принципа за равнопоставеност.

Освен това, съгласно чл. 44, ал. 4 от ЗОП, възложителят е длъжен да удължи срока за получаване на заявления за участие или оферти най-малко до минималните срокове за съответния вид процедура, в случай че е използвано съкращаване на сроковете и в определения срок е получена само една оферта или заявление за участие, които са представени от лице, участвало в пазарните консултации и/или в подготовката на документацията за участие. Важно е да се има предвид, че в случай че с извършването на действия по чл. 44, ал. 3 и/или 4 от ЗОП не може да се осигури спазване на принципа за равнопоставеност, кандидатът или участникът, участвал в пазарните консултации и/или в подготовката за възлагане на поръчката, се отстранява от

процедурата, ако не може да докаже, че участието му не води до нарушаване на този принцип (аргумент от чл. 44, ал. 5 от ЗОП).

Тук е важно да се отбележи, че в контекста на документирането и отчетността, възложителите са длъжни да поддържат *досие за всяка обществена поръчка* с цел осигуряване на документална проследимост (одитна пътека) по отношение на всички свои действия и решения, както и на действията на комисиите за възлагане на обществени поръчки, независимо дали поръчките се възлагат с електронни средства (аргумент от чл. 121, ал. 1 от ЗОП). Досието задължително трябва да съдържа и *доказателства за предприетите действия по чл. 44, ал. 3-5 от ЗОП* (аргумент от чл. 121, ал. 2 от ЗОП). Възложителите са обвързани и със законоустановен срок за съхранение на документите, които са на хартиен носител, неизпълнението на което задължение води до налагането на административно наказание „глоба“ в размер от 1000 до 3000 лв. (аргумент от чл. 122, ал. 2, във връзка с чл. 256в от ЗОП). Когато нарушението е извършено повторно (в едногодишен срок от влизането в сила на наказателното постановление, с което лицето е било наказано за същото по вид нарушение), се налага глоба в двоен размер (аргумент от чл. 257а от ЗОП, във връзка с § 2, т. 33а от Допълнителните разпоредби на ЗОП).

Информация за определяне на прогнозната стойност – задължителен елемент от съдържанието на досието на обществена поръчка

По отношение съдържанието на досието на обществената поръчка в контекста на определянето на прогнозната стойност интерес представлява и разпоредбата на чл. 98, ал. 1, т. 1 от ППЗОП.

С § 2, т. 71 от преходните и заключителните разпоредби на Постановление на Министерски съвет № 30 от 20 февруари 2019 г. за приемане на Наредба за външните експерти при предварителен контрол на обществени поръчки (обнародвано в ДВ, бр. 17 от февруари 2019 г.) в чл. 98, ал. 1 от ППЗОП се създава се нова т. 1, по силата на която се въвежда изискване досието на обществената поръчка да включва и *доклад за резултатите от действията по чл. 21, ал. 2 от ЗОП*. Както беше отбелязано в изложението по-горе, към онзи момент текстът на чл. 21, ал. 2 от ЗОП гласи: „Възложителят изчислява прогнозната стойност на обществената поръчка към датата на решението за нейното откриване съобразно пазарната стойност на предстоящите за възлагане дейности, определена в резултат на пазарни проучвания или консултации.“

Впоследствие с § 52 от Постановление № 49 от 23 март 2020 г. за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за обществените поръчки, приет с Постановление № 73 на Министерския съвет от 2016 г.

(обнародвано в ДВ, бр. 29 от 27 март 2020 г.), разпоредбата на чл. 98, ал. 1 от ЗОП претърпява следната редакция: „информация за определяне на прогнозната стойност“. Видно от § 72 на постановлението, тази промяна е в сила от 1 април 2020 г. като действа и в настоящия момент.

Освен това, съгласно чл. 98, ал. 3 от ППЗОП, възложителят на обществена поръчка е длъжен да определи едно или повече длъжностни лица, които да отговарят за съдържанието на досието и да документират движението на документите, съдържащи се в него. Информацията в досието на обществената поръчка следва да се организира *по начин, който дава възможност за хронологична проследимост на всички действия на отговорните длъжностни лица, във връзка с подготовката, провеждането, приключването и отчитането на изпълнението на обществената поръчка* (аргумент от чл. 98, ал. 2 от ППЗОП). Също така, по силата на изричната разпоредба на чл. 98, ал. 4 от ППЗОП, възложителят е длъжен да осигури условия и отговаря за съхранението на досието на обществената поръчка *в сроковете по чл. 122 ЗОП*.

Размерът на прогнозната стойност на обществената поръчка и изискването на възложителя за реализиран минимален общ оборот

Прогнозната стойност на една обществена поръчка има значение в случаите, когато възложителят постави изискване към кандидатите, респ. участниците изискване по чл. 61, ал. 1, т. 1 от ЗОП, а именно „за последните три приключили финансови години да са реализирали минимален общ оборот, включително минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката, изчислен на база годишните обороти“.

Съгласно чл. 61, ал. 2 от ЗОП изискваният от възложителите минимален общ оборот трябва да е съобразен *със стойността, обема и срока за изпълнение на обществената поръчка* и не може да надхвърля двукратния размер на нейната прогнозна стойност, *освен ако това не е обосновано с естеството на строителството, услугите или доставките* като това се мотивира в обявлението. Съобразяването на изискването за минимален общ оборот, включително минимален оборот в сферата, попадаща в обхвата на поръчката по чл. 61, ал. 1, т. 1 от ЗОП следва да е при спазване на принципа за пропорционалност, изрично въведен и в националния закон, и в европейските директиви. Второто изречение на ал. 2 от чл. 61 от ЗОП гласи, че в случай, че възложителят изисква оборот, който надхвърля максимално допустимия, той мотивира това в обявлението за обществената поръчка.

Тук считам за необходимо да бъдат направени някои *уточнения, в контекста на транспонирането на европейското законодателство* в тази му част.

Идеята на европейския законодател да предоставя възможност на възложителите да налагат изисквания по отношение икономическото и финансовото състояние на икономическите оператори е по този начин да се гарантира, че последните *притежават необходимия икономически и финансов капацитет за изпълнение на обществената поръчка* (аргумент от чл. 58, параграф 3, първа алинея от Директива 2014/24/ЕС). Изричен текст гласи: „Изискваният от икономическите оператори минимален годишен оборот не може да превишава най-много двукратно прогнозна стойност на поръчката, освен в надлежно обосновани случаи, отнасящи се например до конкретните рискове, свързани с естеството на строителството, услугите или доставките“. Интерес тук представлява и съображение 83 от Директива 2014/24/ЕС. В него се подчертава, че твърде завишените изисквания по отношение на икономическия и финансов капацитет на икономическите оператори често представляват *необосновано препятствие* пред участието на малките и средните предприятия в обществени поръчки, че „всички подобни изисквания следва да са свързани с предмета на поръчката и да са пропорционални на него“, че „възлагащите органи не следва да имат право да изискват от икономическите оператори да имат определен минимален оборот, който не е пропорционален на предмета на поръчката“ и че „по правило изискването не следва да надвишава повече от двукратно прогнозната стойност на поръчката“. В същото време обаче в съображението изрично е регламентирано и следното: „Въпреки това при надлежно обосновани обстоятелства следва да могат да се прилагат по-високи изисквания. Такива обстоятелства могат да бъдат свързани с високите рискове при изпълнението на поръчката или с факта, че нейното точно изпълнение в срок е от критично значение – например ако представлява задължително предварително условие за изпълнението на други поръчки. При такива надлежно обосновани случаи възлагащите органи следва да запазят свободата сами да решават дали изискванията за по-висок минимален оборот са целесъобразни и обосновани, без да подлежат на административен или съдебен контрол. Когато се прилагат изисквания за по-висок минимален оборот, възлагащите органи следва да могат да определят неговия размер, който трябва да остане свързан с предмета на поръчката и пропорционален на него. Когато възлагащият орган реши, че изискването за минимален оборот следва да се установи на равнище, което надвишава двукратно прогнозната стойност на поръчката, в индивидуалния доклад или в документацията за обществената поръчка следва да се посочват основните съображения за избора на възлагащия орган.“

Важно е да се има предвид, че когато определена поръчка е разделена на обособени позиции, *изискването по чл. 61, ал. 2 от ЗОП се прилага по отношение на всяка отделна позиция*. Прави впечатление, че в чл. 58, па-

параграф 3, четвърта алинея от Директива 2014/24/ЕС е предвидена възможност за възлагащите органи да могат да определят минималния годишен оборот, изискван от икономическите оператори, *по отношение на групи от обособени позиции*, в случай че на спечелилия оферент се възлагат няколко обособени позиции *за едновременно изпълнение*.

Когато се провежда вътрешен конкурентен избор въз основа на рамково споразумение, изискването по чл. 61, ал. 2 от ЗОП се прилага по отношение на прогнозната стойност за съответното възлагане, а ако тя не може да се определи – въз основа на прогнозната стойност на рамковото споразумение. Тук прави впечатление, че в чл. 58, параграф 3, пета алинея от Директива 2014/24/ЕС е регламентирано, че когато обществени поръчки се възлагат въз основа на рамково споразумение след подновяване на състезателната процедура, максималното изискване за годишен оборот по втора алинея от същия параграф се изчислява въз основа на очаквания максимален размер на конкретните поръчки, които ще се изпълняват едновременно, или когато той не е известен – въз основа на прогнозната стойност на рамковото споразумение.

Що се касае до динамични системи за покупки, при тях условието по чл. 61, ал. 2 от ЗОП се прилага спрямо очаквания максимален размер на конкретните поръчки, възлагани по тази система.

Прогнозната стойност на обществената поръчка – предпоставка за упражняване на външен контрол по чл. 229, ал. 1, т. 2, букви „г“ и „д“ от ЗОП

Определянето на прогнозната стойност има значение и във връзка с това дали една обществена поръчка подлежи на *външен контрол от страна на Агенцията по обществени поръчки (АОП)*. В чл. 229, ал. 1, т. 2 от ЗОП е предвидено, че изпълнителният директор на АОП оказва методическа помощ на възложителите чрез *контрол чрез случаен избор на процедури за възлагане на обществени поръчки* (буква „г“), както и чрез *контрол на процедури на договаряне* (буква „д“). Съгласно чл. 229, ал. 2 от ЗОП, тези форми на контрол обхващат процедури за възлагане на обществени поръчки с прогнозна стойност, равна на или по-висока от:

- 1 000 000 лв. – за строителство;
- 200 000 лв. – за доставки и услуги.

Няма как да остане незабелязано противоречието между самото заглавие на Раздел I. „Външен контрол, осъществяван от Агенцията по обществени поръчки“ от Глава тридесет и първа. КОНТРОЛ от ЗОП, заглавието на чл. 229 от ЗОП „Правомощия на агенцията“ и разпоредбата на чл. 229, ал.

1 от ЗОП, в която са изброени функциите на *изпълнителния директор* на Агенцията по обществени поръчки. По аргумент от чл. 228, ал. 1 и 2 от ЗОП, Агенцията по обществени поръчки е *юридическо лице* на бюджетна издръжка, което се ръководи и се представлява от изпълнителен директор, който се назначава от министъра на финансите. От позиция на административноправната теория и в съответствие със Закона за администрацията (ЗАдм) следва да се прави ясно разграничение между орган на изпълнителната власт и администрация на изпълнителната власт. Съгласно чл. 19, ал. 4, т. 3 от ЗАдм, изпълнителните директори на изпълнителните агенции се считат за органи на изпълнителната власт. Основно правило за всички държавни органи е *упражняването на властнически правомощия*, а органите на изпълнителната власт са вид държавни органи и като такива имат сходни черти с тях (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2012, с. 107-108). Съгласно чл. 38, ал. 1, т. 5 от ЗАдм., изпълнителните агенции се включват в централната администрация на изпълнителната власт, като по арг. от чл. 12, ал. 1 от ЗАдм., във връзка с чл. 13, ал. 2 от ЗАдм. *дейността на администрацията* се осъществява от държавни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, а според функциите, които се изпълняват, длъжностите в администрацията са ръководни, експертни и технически.

Интерес представлява и въпросът доколко е логично *методическа помощ* да се указва чрез упражняване на външен (външноведомствен) контрол от страна на административен орган. Методическата помощ и юридическият контрол (в това число и административният контрол като такъв) са различни правни явления. От позиция на правната теория „административният контрол е: а) контрол, упражняван от органи, включени организационно в системата на органите на изпълнителната власт; б) самият контрол по естеството си е проявна форма на административна дейност“ (Лазаров, 2011, с. 213). В същия смисъл е изградено правното понятие за административния контрол и в учебния курс по Административно право от 2012 г., където авторите подчертават, че този контрол е „неразделна част от административната, изпълнителната дейност“, „проявление на тази дейност“, „една от опорните точки на нейното съдържание, схванато като организация, ръководство и контрол“ (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2012, с. 259). Освен това всички форми на контрол, независимо от своето разнообразие, несъмнено имат общи характеристики, изследването на които изисква прилагането на функционално-компетентностния подход, който поставя в центъра на вниманието контролната власт като функция, юридически изразена чрез категорията контролна компетентност (Димитров, 2019, с. 175). Проф. Валери Димитров подчертава, че „всяка контролна функция (компетентност) включва два дяла, две съставки, които отговарят на двете фази на контрол-

ния процес – установителна фаза и фаза на въздействие“ (Димитров, 2019, с. 175). В първата фаза на контролния процес се упражняват установителни правомощия, целта на които да се събере достатъчна по обем и количество информация за дейността на адресатите на контрола и на тази основа да се определи действителното им състояние, а във втората фаза на контрола се упражняват правомощия на контролно въздействие (Димитров, 2019, с. 175-177). Предназначението на правомощията от втората фаза е да се въздейства върху адресатите на контрола „чрез прилагането на мерки от различен характер, на първо място, пораждащи желани от адресата на контрола последици с благоприятстващ характер, и на второ място, мерки с принудителен (включително и санкционен) характер“ (Димитров, 2019, с. 177).

Контролът чрез случаен избор на процедури за възлагане на обществени поръчки

Съгласно чл. 232, ал. 3 от ЗОП, този контрол се осъществява на два етапа:

- преди оповестяване откриването на процедурата – върху проектите на решение, обявление и техническа спецификация, а когато е приложимо – и върху проекта на методиката за оценка; този контрол завършва с *предварително становище*, което се изпраща на възложителя на обществената поръчка; в случай че възложителят не спазва препоръките в становището, той е длъжен да изпрати писмени мотиви до АОП най-късно на следващия работен ден след публикуването в Регистъра на обществените поръчки (РОП) на решението за откриване и обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата.
- след оповестяване откриването на процедурата – върху одобрените документи, посочени по-горе; този контрол завършва с *окончателно становище*, като при изготвянето му се разглеждат и предоставените от възложителя мотиви относно неспазването на препоръките на АОП.

Следва да се отбележи, че когато откриването на процедурата се оповестява с предварително обявление, контролът обхваща и поканата за потвърждаване на интерес преди и след нейното изпращане до лицата, заявили интерес (чл. 232, ал. 3 от ЗОП).

Контролът на процедури на договаряне

Този контрол се провежда след публикуване на решението за откриване на процедурата за възлагане на обществената поръчка в РОП и обхваща проверка за съответствие на посоченото правно основание с мотивите в решението за откриване и доказателствата, представени от възложителя като

за резултатите от контрола, АОП изготвя *становище*, което изпраща на възложителя (арг. от чл. 233, ал. 3 и 4 от ЗОП).

Следва да се обърне внимание и на още едно противоречие в действащата нормативна уредба. По отношение на контрола чрез случаен избор, в чл. 232, ал. 11 от ЗОП е записано, че „условията и редът за осъществяване на предварителния контрол по ал. 1 се определят с правилника за прилагане на закона“. Що се касае до контрола върху процедури на договаряне, в чл. 233, ал. 5 от ЗОП е отбелязано, че „условията и редът за осъществяване на контрола по ал. 1 се определят с правилника за прилагане на закона“. В същото време Глава четиринадесета от правилника е с наименование „Външен предварителен контрол, осъществяван от агенцията по обществени поръчки“, като в Раздел II регламентира условията и реда за осъществяване на контрол чрез случаен избор, а в раздел III – условията и ред за осъществяване на контрол върху процедури на договаряне. Контролът чрез случаен избор изрично се възприема от нормотвореца като предварителен контрол, видно от разпоредбите на чл. 122в, ал. 2, чл. 123, ал. 2 (конкретно по отношение на втория етап), чл. 124, ал. 1, чл. 126 и чл. 127 от ППЗОП.

В административноправната теория е познато деленето на контрола на *предварителен, текущ и последващ* според момента (времето), в който се извършва (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2012, с. 250). Счита се, че „предварителният контрол има превантивен характер и се изразява в проверка на условията, при които трябва да се извърши определена управленска дейност, за да се предотвратят незаконосъобразни или неправилни нейни проявления“, „текущият контрол съпътства извършването на определена дейност“, а „последващият контрол има място след извършването на контролираната дейност“ (Дерменджиев, Костов, Хрусанов, 2012, с. 250).

Не става ясно, в контекста на външния контрол, упражняван от АОП, какъв смисъл влага законодателят в понятието „предварителен контрол“ – дали той е предварителен, защото се осъществява преди откриването на процедурата за възлагане на обществената поръчка (но това е неприложимо в хипотезата на контрола върху процедури по договаряне, както и по отношение на втория етап на контрола чрез случаен избор) или защото се осъществява преди сключването на договора за обществена поръчка (но това едва ли би имало значение, ако няма законово основание за прекратяване на процедура, която вече е открита например). Този въпрос би могъл да бъде предмет на отделно научно изследване.

При всички положения, обаче контролът и чрез случаен избор, и контролът на процедури по договаряне е *само за законосъобразност*.

Съгласно чл. 229, ал. 1, т. 9 от ЗОП, изпълнителният директор на АОП „сезира компетентните органи за упражняване на последващ контрол по

спазването на закона“. Видно от Раздел II на Глава тридесет и първа от ЗОП, последващ външен контрол се осъществява от Сметната палата и Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ), а съгласно чл. 243 от ЗОП „предварителен, текущ и последващ контрол върху обществените поръчки на възложителите могат да осъществяват и други органи в рамките на своите правомощия“. За констатираните административни нарушения контролните органи от АДФИ съставят актове за административни нарушения, а при данни за извършени престъпления материалите от проверката се изпращат на прокуратурата (арг. от чл. 241, ал. 3 и 4 от ЗОП). В чл. 238, ал. 7 от ЗОП, изрично е предвидена възможност за изпълнителния директор на АОП да поиска от органите на АДФИ да осъществят правомощията си по конкретен случай.

Размерът на прогнозната стойност на обществената поръчка и определяне размера на глобата за извършено административно нарушение по ЗОП

Прогнозната стойност на дадена обществена поръчка би могла да има значение и в контекста на налагането на административно наказание „глоба“ за извършени административни нарушения, установени в ЗОП. Съгласно чл. 257 от ЗОП, в случаите по чл. 247, 249-255 и 256-256б от ЗОП, когато в договора за обществена поръчка не е посочена обща стойност или тя не може да се определи, *размерът на глобата се определя въз основа на прогнозната стойност, посочена в обявлението за обществена поръчка*, на извършения разход или на поетото задължение за извършване на разход по договора, а ако няма такива – от средствата за съответната дейност, предвидени в бюджета на възложителя.

Прогнозната стойност на обществената поръчка и връзката ѝ с налагането на финансови корекции

Както беше посочено в началото на настоящото изследване, в зависимост от прогнозната стойност възложителите преценяват кой е законният начин за възлагане на съответната обществена поръчка. Освен това е недопустимо разделяне на обществена поръчка на части, с което се прилага ред за възлагане за по-ниски стойности, освен по изключение, предвидено в закона.

Често обществени поръчки се финансират със средства, предоставяни от европейските фондове и програми. В тази връзка следва да се има предвид, че Глава четвърта от Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ) регламентира специал-

ни правила за определяне на изпълнител от бенефициенти на безвъзмездна финансова помощ. По арг. от чл. 49, ал. 1 и 2 от ЗУСЕСИФ, бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ може да възлагат на изпълнители – външни за тях лица, дейности по изпълнението и/или по управлението на проект, *когато това е предвидено в него за съответната дейност*, като за определянето на изпълнител за дейностите по строителство, услуги и/или доставки на стоки – обект на обществена поръчка по смисъла на ЗОП, се прилагат правилата, предвидени в ЗОП – когато бенефициентът е възложител по смисъла на ЗОП; респ. по глава четвърта – когато бенефициентът не е възложител по смисъла на ЗОП.

Неправилното определяне или несъобразяването с прогнозната стойност на обществена поръчка би могло да доведе до това финансова подкрепа със средства от ЕСИФ да бъде отменена изцяло или частично чрез извършване на финансова корекция.

Така например сред случаите на нередности, съставляващи нарушения на правилата за определяне на изпълнител по глава четвърта от ЗУСЕСИФ, извършени чрез действия или бездействия от бенефициента, които имат или биха имали за последица нанасянето на вреда на средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) и които представляват основания за извършване на финансова корекция по чл. 70, ал. 1, т. 9 от ЗУСЕСИФ биха могли да бъдат посочени: неоснователно директно възлагане, незаконосъобразно разделяне на поръчки за строителство/услуги/доставки на части, незаконосъобразни изменения на договора за обществена поръчка и др.

Заклучение

Важно условие за правилното планиране и законосъобразното възлагане на обществени поръчки е възложителите да са запознати с правилата, по които се определят (изчисляват) прогнозните стойности на строителството, доставките или услугите, които възнамеряват да придобият чрез изразходване на публични средства. Не са малко обстоятелствата, които трябва да бъдат съобразени – предмет на обществената поръчка, разделяне на обособени позиции, дали възлагането е въз основа на рамково споразумение, предвидени ли са опции и подновявания и др. Доброто познаване и правилното анализиране на действащото законодателство и особено на европейското право в областта на обществените поръчки (включително практиката на Съда на ЕС) е гаранция законосъобразно, а когато е приложимо – и целесъобразно (съобразно принципа за пропорционалност) възложителите да упражняват своите правомощия. Начинът, по който те реализират своите функции в областта на обществените поръчки е определящ за законосъо-

бразното, икономично, ефикасно и ефективно управление на публичните средства. В контекста на възлагането на обществени поръчки не по предвидения в закона ред (поради несъобразяване с правилата относно прогнозните стойности) възложителите (както и лицата по чл. 6, ал. 1 и чл. 7, ал. 1 и 2 от ЗОП) носят административнонаказателна отговорност. Интерес би представлявал и въпросът, свързан с изкуственото завишаване на стойностите на предстоящите за възлагане дейности. Предмет на бъдещо научно изследване в тази връзка биха могли да бъдат и проблемите на управленската отговорност по ЗФУКПС, както и наказателната отговорност на плоскостта на стопанските престъпления. На самостоятелен анализ би могъл да бъде подложен и проблемът за унищожаемостта на договори и рамкови споразумения, сключени без преди това да е проведена процедура за възлагане на обществена поръчка въпреки наличието на основание за това.

Използвана литература

- Дерменджиев, И., Костов, Д. & Хрусанов, Д. (2012). Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби. (Dermendzhiev, I., Kostov, D. & Hrusanov, D., 2012, Administrativno pravo na Republika Bulgaria. Obshta chast. Sofia: Sibi)
- Димитров, В. (2019). Финансово право. София: Нова звезда. (Dimitrov, V., 2019, Finansovo pravo. Sofia: Nova zvezda).
- Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО. // ОВ, бр. L 094, 2014; изм. ОВ, бр. L 279 от 31.10.2019. (Direktiva 2014/24/ES na Evropeiskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 g. za obshtestvenite porachki i za otmyana na Direktiva 2004/18/EO. // OV, br. L 094, 2014; izm. OV, br. L 279 ot 31.10.2019).
- Директива 2014/25/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. относно възлагането на поръчки от възложители, извършващи дейност в секторите на водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги и за отмяна на Директива 2004/17/ЕО. // ОВ, бр. L 094, 2014; изм. ОВ, бр. L 279 от 31.10.2019 (Direktiva 2014/25/ES na Evropeiskia parlament i na Saveta ot 26 fevruari 2014 g. odnosno vazlaganeto na porachki ot vazlozhiteli, izvarshvashti deinost v sektorite na vodosnabdyavaneto, energetikata, transporta i poshtenskite uslugi i za otmyana na Direktiva 2004/17/EO. // OV, br. L 094, 2014; izm. OV, br. L 279 ot 31.10.2019).
- Доклад на Комисията по правни въпроси с вх. № 953-03-71/18.11.2019 г. за първо гласуване относно законопроект за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки, № 902-01-59, внесен от Министерски

съвет на 06.11.2019. (Doklad na Komisiyata po pravni vŭprosi s vh. № 953-03-71/18.11.2019 g. za parvo glasuvane относно законoproekt за изменение и допълнение на Закона за obshtestvenite porachki, № 902-01-59, vnesen ot Ministerski savet na 06.11.2019).

Драганов, Ж. (2012). Право на Европейския съюз, София: Издателски комплекс – УНСС (Draganov, Zh., 2017, Pravo na Evropeiskia sayuz, Sofia: Izdatelski kompleks – UNSS).

Закон за администрацията. // ДВ, бр. 130, 1998; изм. и доп. ДВ. бр. 21 от 13.03.2020. (Zakon za administratsiyata. // DV, br. 130, 1998; izm. i dop. DV. br. 21 ot 13.03.2020).

Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. // ДВ, бр. 86, 2018. (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za obshtestvenite porachki. // DV, br. 86, 2018).

Закон за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки. // ДВ, бр. 102, 2019. (Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za obshtestvenite porachki. // DV, br. 102, 2019).

Закон за обществените поръчки. // ДВ, бр. 13, 2016; изм. и доп. ДВ. бр.107 от 18.12.2020. (Zakon za obshtestvenite porachki. // DV, br. 13, 2016; izm. i dop. DV. br.107 ot 18.12.2020).

Закон за публичните предприятия. // ДВ, бр. 79, 2019; изм. и доп. ДВ. бр. 11 от 09.02. 2021. (Zakon za publichните predpriyatia. // DV, br. 79, 2019; izm. i dop. DV. br. 11 ot 09.02. 2021).

Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове. // ДВ, бр. 101, 2015; изм. и доп. ДВ. бр. 52 от 09.06.2020. (Zakona za upravlenie na sredstvata ot evropeiskite strukturni i investitsionni fondove. // DV, br. 101, 2015; izm. i dop. DV. br. 52 ot 09.06.2020).

Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор. // ДВ, бр. 21, 2006; изм. и доп. ДВ. бр. 13 от 12.02.2019. (Zakon za finansovoto upravlenie i kontrol v publichnia sektor. // DV, br. 21, 2006; izm. i dop. DV. br. 13 ot 12.02.2019).

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки със сигнатура 802-01-28, внесен от Министерски съвет на 01.08.2018. (Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Zakona za obshtestvenite porachki sas signatura 802-01-28, vnesen ot Ministerski savet na 01.08.2018).

Законопроект за изменение и допълнение на Закона за обществените поръчки със сигнатура 902-01-59, внесен от Министерски съвет на 06.11.2019. (Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Zakona za obshtestvenite porachki sas signatura 902-01-59, vnesen ot Ministerski savet na 06.11.2019).

- Зиновиева, Д. (2018). Компетентност на административните органи, София: Сиела. (Zinovieva, D., 2018, Kompetentnost na administrativnite organi, Sofia: Siela).
- Лазаров, К. (1999). Изисквания за законосъобразност на административните актове, София: Фенея. (Lazarov, K., 1999, Iziskvania za zakonosaobraznost na administrativnite aktove, Sofia: Feneya).
- Павлова, М. (2017). Обществени поръчки. Управление и контрол, София: Издателски комплекс на УНСС. (Pavlova, M., 2017, Obshtestveni porachki. Upravlenie i kontrol, Sofia: Izdatelski kompleks na UNSS).
- Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки. // ДВ, бр. 28, 2016; изм. и доп. ДВ. бр. 29 от 27.03.2020. (Pravilnik za prilagane na Zakona za obshtestvenite porachki. // DV, br. 28, 2016; izm. i dop. DV. br. 29 ot 27.03.2020).
- Радев, С. (2020). Отговорност на държавата и общините за вреди (Административноправни аспекти), София: Сиела. (Radev, S., 2020, Otgovornost na darzhavata i obshtinite za vredi (Administrativnopravni aspekti), Sofia: Siela).
- Стенограма от сто и осемдесето пленарно заседание на 44 Народно събрание, проведено на 04.10.2018. (Stenograma ot sto i osemdeseto plenarno zasedanie na 44 Narodno sabranie, provedeno na 04.10.2018).
- Събев, С. (2017). Възложителят на обществени поръчки. Административноправен статут, Велико Търново: Издателски комплекс на НВУ „Васил Левски“. (Sabev, S., 2017, Vazlozhitelyat na obshtestveni porachki. Administrativnopraven statut, Veliko Tarnovo: Izdatelski kompleks na NVU „Vasil Levski“).
- Тълкувателно решение № 4 от 22.04.2004 г. по д. № ТР-4/2002 г. на Общото събрание на съдиите от Върховния административен съд. (Talkuvatelno reshenie № 4 ot 22.04.2004 g. po d. № TR-4/2002 g. na Obshtoto sabranie na sadiite ot Varhovniya administrativen sad).
- Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове. // ДВ, бр. 39, 1974; изм. и доп. ДВ. бр. 46 от 12.06.2007. (Ukaz № 883 ot 24.04.1974 g. za prilagane na Zakona za normativnite aktove. // DV, br. 39, 1974; izm. i dop. DV. br. 46 ot 12.06.2007).

**ESTIMATED VALUE OF PROCUREMENT IN THE CONTEXT
OF AWARDING PUBLIC CONTRACTS AND CONTROL
OVER THEM**

Chief Assist. Prof. Ilonka Goranova, PhD
Department of Public Legal Studies
Law Faculty
University of National and World Economy
e-mail: ilgoranova@unwe.bg

Abstract

The aim of the following paper is to draw attention to the importance of the estimated value of public procurement and to discuss some related legal issues. This will be achieved through practice-oriented analysis of current legislation from administrative law standpoint. The main task of the research is to derive, systematize and analyze the relevant provisions of Bulgarian and, where necessary, European legislation. Compliance with these provisions is of utmost importance, to ensure that public funds are spend in line with the law. Applicable rules for awarding, as well as whether a specific public procurement shall be subject to external preliminary control by the Public Procurement Agency or not, are determined based on the estimated value. Failure to comply with mandatory provisions would lead to the imposition of fines on the contracting authority and the contracting entity, financial corrections, as well as ineffectiveness of contracts and framework agreements. The study could assist: (i) contracting authorities and contracting entities in the correct planning, as well as awarding of public contracts lawfully; (ii) control bodies – in the exercise of their powers; (iii) economic operators – in connection with their participation in public procurement procedures.

Key words: public procurement, estimated value of procurement, subsidised contracts, separate lots, mixed procurement, maximum yearly turnover requirement, external preliminary control

JEL: K23