



ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ, ОБЖАЛВАНЕ И ОБЩЕСТВЕН ЕФЕКТ

Изследване на ролята на КЗК при купуването на стоки
и услуги от публични организации



Институт за
пазарна
икономика

Ноември
2024



Съфинансирано от
Европейския съюз

ИПИ
ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

 ИНСТИТУТ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ

Тази публикация е създадена в рамките на инициатива „Наблюдение на дейностите по защита на свободната конкуренция на КЗК“, финансирана от Европейския съюз и фондация „Институт Отворено общество – София“ (ИООС). Изразените възгледи и мнения са единствено на автора(ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз или на Европейската изпълнителна агенция за образование и култура (EACEA) или на ИООС Нито Европейският съюз, нито EACEA, нито ИООС могат да бъдат държани отговорни за тях.

Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА 1. Обществените поръчки – европейски и български контекст	5
ГЛАВА 2. Процесът по обжалване на обществена поръчка – мащаб и роля на КЗК	10
ГЛАВА 3. Обжалването на обществените поръчки на Агенция „Пътна инфраструктура“ пред КЗК..	18
ГЛАВА 4. Казус „Закупуване на мотриси със средства по Националния план за възстановяване и устойчивост“	27
ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ	41

Списък на съкращенията

АОП	Агенция за обществени поръчки
АПИ	Агенция „Пътна инфраструктура“
БВП	Брутен вътрешен продукт
ВАС	Висш административен съд
ДДС	Данък върху добавената стойност
ЕДИС	Единна деловодна система на съдилищата
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЗОП	Закон за обществените поръчки
КЗК	Комисия за защита на конкуренцията
МТС	Министерство на транспорта и съобщенията
НПВУ	Национален план за възстановяване и устойчивост
ППЗОП	Правилник за прилагането на закона за обществените поръчки
ЦАИС – ЕОП	Централизирана автоматизирана електронна система „Електронни обществени поръчки“
ЦИЕ	Централна и източна Европа

ВЪВЕДЕНИЕ

Обществените поръчки са процес на придобиване на строителство, стоки или изпълнение на услуги от публичните органи или секторни възложители. Общата стойност на обществените поръчки достига 14% от brutния вътрешен продукт (БВП) на ЕС и около 19% от БВП на България за 2023 г. Процесът се регулира чрез детайлни процедурни правила, предвидени в закона, за да се постигне оптимално качество на изпълнение при максимално изгодна цена за възложителите и да се гарантира спазването на принципите за равнопоставеност, недискриминация и прозрачност, които са предпоставка за конкуренция и широк достъп на потенциалните изпълнители.

Обществените поръчки играят ключова роля при законосъобразното и ефективно използване на публичен ресурс за покупки на стоки и услуги и извършване на строителство. И стъпвайки на основния икономически принцип, че ресурсите винаги са ограничени и това налага избор между потребяването на едни или други стоки и услуги, то въпросът с ефективността на разходите заема наистина централно място. Заобикаля ли се този принцип, когато изкушението надделее над грижата за обществения интерес и спазването на закона? Един от често използваните механизми е условията за участие да се дефинират по начин, предопределящ спечелването на процедурата от определен продукт, технология или конкретен изпълнител. Друг начин е изборът на изпълнител или самото класиране да не се подчинява на ясни и прозрачни правила. Тук е мястото на Комисията за защита на конкуренцията по предотвратяване на подобни практики.

Настоящият анализ е опит да се хвърли светлина върху дейността на Комисията за защита на конкуренцията в нейната основна роля на държавния орган, отговорен за недопускането на практики на нарушение на конкуренцията в областта на обществените поръчки. Законът за обществените поръчки възлага на КЗК ролята на институция, пред която могат да се обжалват всички решения, действия или бездействия на възложителите. Обжалване на решенията може да се прави относно тяхната законосъобразност, включително за наличие на дискриминационни икономически, финансови, технически или квалификационни изисквания в обявлението, документацията или във всеки друг документ, свързан с процедурата. Ето защо със своите действия и правомощия КЗК има възможност пряко да влияе върху пазара на обществените поръчки.

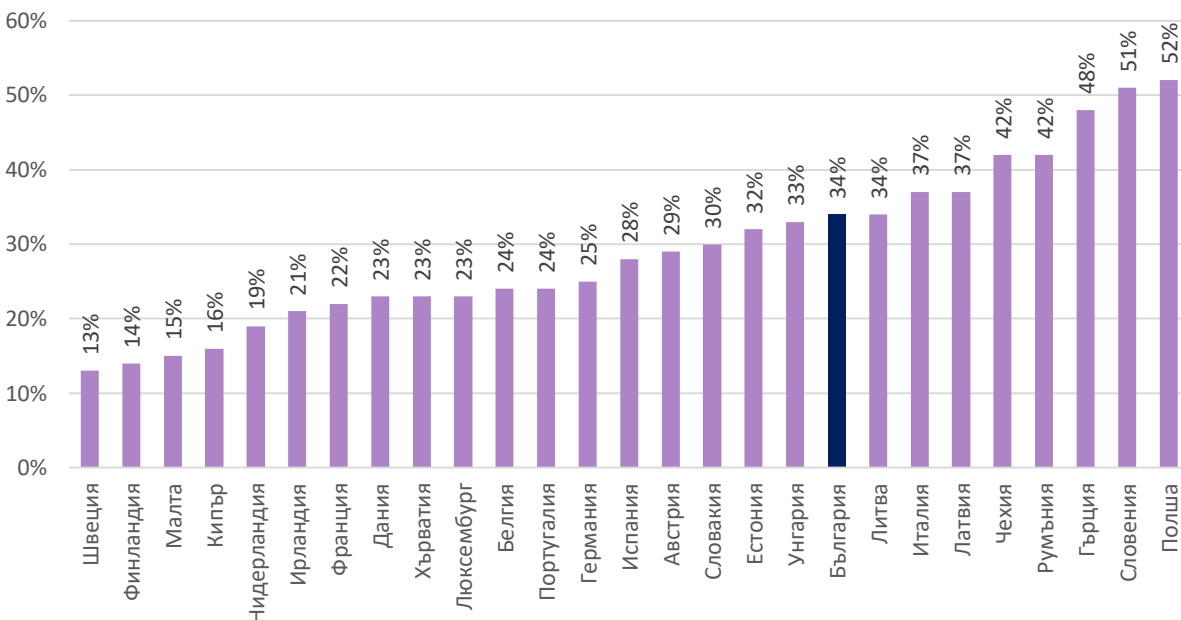
ГЛАВА 1. Обществените поръчки – европейски и български контекст

За да се създадат равни условия за предприятията в цяла Европа, законодателството на ЕС определя **минимални хармонизирани правила** за възлагане на обществени поръчки. Те уреждат начина, по който публичните органи и някои оператори на обществени услуги закупуват стоки, дейности и услуги. Броят на публикуваните обществени поръчки в рамките на ЕС продължава да се увеличава, като през 2022 г. са били публикувани 272 000 поръчки, което е почти двойно повече в сравнение с броя им отпреди 10 години. Използваните индикатори за оценка на обществените поръчки от ЕК показват дали купувачите получават добро съотношение между качество и цена¹. Тези индикатори са свързани с това дали в процедурите участва един или повече участници, каква част от поръчките се възлагат директно на изпълнител, колко дни отнемат решенията на институциите и други, като всеки от тях дава информация за качеството и ефективността на процеса и наличието на конкуренция.

През 2022 г. делът на търговете за обществени поръчки в ЕС, **в които участва само един участник**, нараства до най-високото си равнище през последните 10 години. В рамките на ЕС има 12 държави, в които делът на обществените поръчки само с един участник, е над 30%. България също е сред тях, като 34% от обществените поръчки в страната са само с един участник (2022 година). Този дял нараства през последните години, като непосредствено преди пандемията е бил на нива около 25%. България е устойчиво в „червената“ зона, тоест в групата на страните с твърде висок дял на поръчките без реална конкуренция.

¹ Данните в тази част са от Single Market Scoreboard на ЕС: https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/bulgaria_en?fbclid=IwAR0E5VcUdpCjnI7BFi4_fyfHBLmHJUg4JCTcXiggu2KrlUh3toJWaZl7hls. Последните данни са за 2022 г.

Графика 1. Дял на обществените поръчки с един участник (% , 2022 г.)



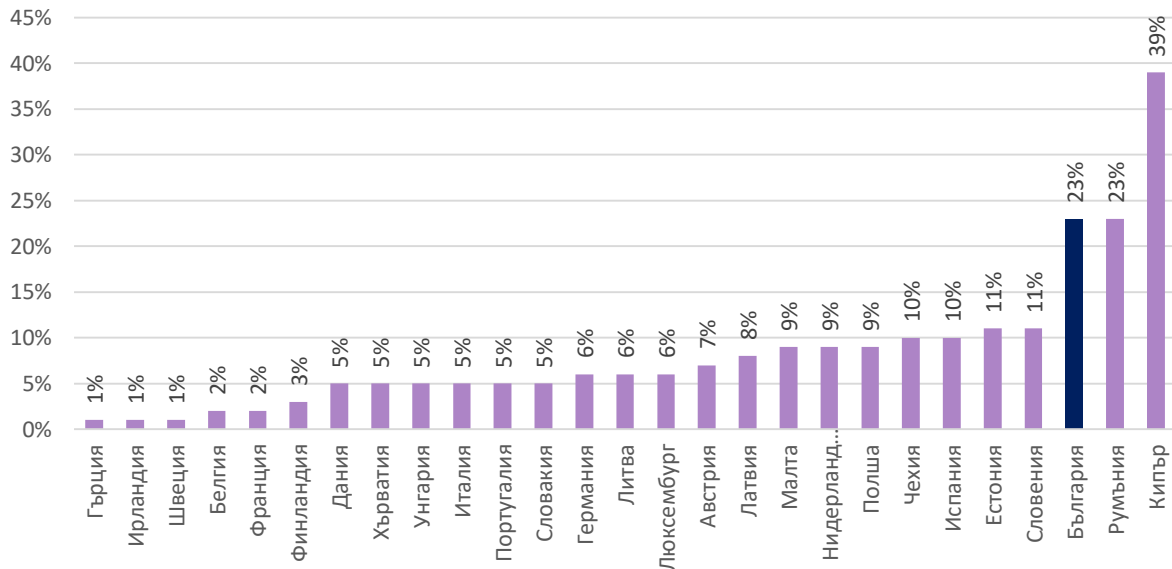
Бележка: Рамковите споразумения са изключени, тъй като при тях има различни модели на отчитане. Директните възлагания, т.е. договаряне без покана за участие в конкурс или възлагане без предварително публикуване на обявление за поръчка, също са изключени, тъй като правилата за такива процедури не предвиждат никаква конкуренция.

Източник: Single Market Scoreboard

Според АОП едно от обясненията за стойността на този показател е **структурата на пазарите**. Пример е пазарът на учебници – вместо една обща голяма поръчка за всички в средното образование, към момента учебниците се поръчват отделно от всяко училище, като това силно увеличава дела на поръчките с един поръчител. Това е пазар в размер на около 72 млн. лв. и за 2200 училища – възложители, който влияе при изчислението на съотношението. Независимо от тази и други подобни специфики, проблемът заслужава задълбочен анализ и е повод за специално внимание.

Директно възлагане на обществени поръчки са процедурите за възлагане на обществени поръчки, договорени с дружество без покана за представяне на оферти. България е сред страните, в които **най-често се прибягва до директно възлагане**, като през 2022 г. дялът на прякото възлагане достига 23% от всички поръчки, докато в почти всички страни-членки този дял е под 10%. Като цяло в рамките на ЕС рядко се прибягва до директно възлагане на обществени поръчки. В последните години България поддържа висок дял на директното възлагане, макар и да има лек спад спрямо 2019 и 2020 г., когато директното възлагане достига почти 30% от поръчките.

Графика 2. Директно възлагане на обществени поръчки (% , 2022 г.)



Източник: Single Market Scoreboard

Стойността на публикуваните обществени поръчки в официалния портал на ЕС като дял от националния брутен вътрешен продукт (БВП) **продължава да се увеличава** на ниво ЕС, като през 2022 г. се доближава до референтната стойност от 6% от БВП. В рамките на ЕС няма държава със стойност на публикуваните обществени поръчки под 2% от БВП, а в някои от новите страни членки от ЦИЕ достига до 10% от БВП. Стойността на публикуваните обществени поръчки в България е 5,8% от БВП през 2022 г. (колкото е и средната стойност за страните от ЕС), като се отчита спад спрямо периода 2019-2020 година.

Критериите за възлагане на обществени поръчки в България стъпват **почти изцяло върху цената**, като в 87% от случаите поръчките се възлагат на база най-ниска цена (2022 година). Подобна е практиката и в други страни от ЦИЕ, но трябва да се отбележи, че в поне 10 страни в ЕС половината от поръчките не се възлагат само на база най-ниска цена. България почти не използва модела на съвместно възлагане на обществени поръчки, което потенциално може да спести обществен ресурс. Времето от крайния срок за подаване на оферти до възлагането на поръчката в България е около 100 дни при средно 87 дни в рамките на ЕС.

Таблица 1. Достъп до обществени поръчки в рамките на единния пазар (оценки на ЕК за 2022 г.)

Индикатор	България	Средно за ЕС
Обществени поръчки с един участник (дял)	34%	37%
Директно възлагане на обществени поръчки (дял)	23%	5%
Съвместно възлагане на обществени поръчки (дял на поръчките с повече от един купувач)	1%	7%
Критерии за възлагане (дял на поръчките, възложени на база само най-ниска цена)	87%	56%
Скорост на решенията за възлагане (брой дни)	100	87

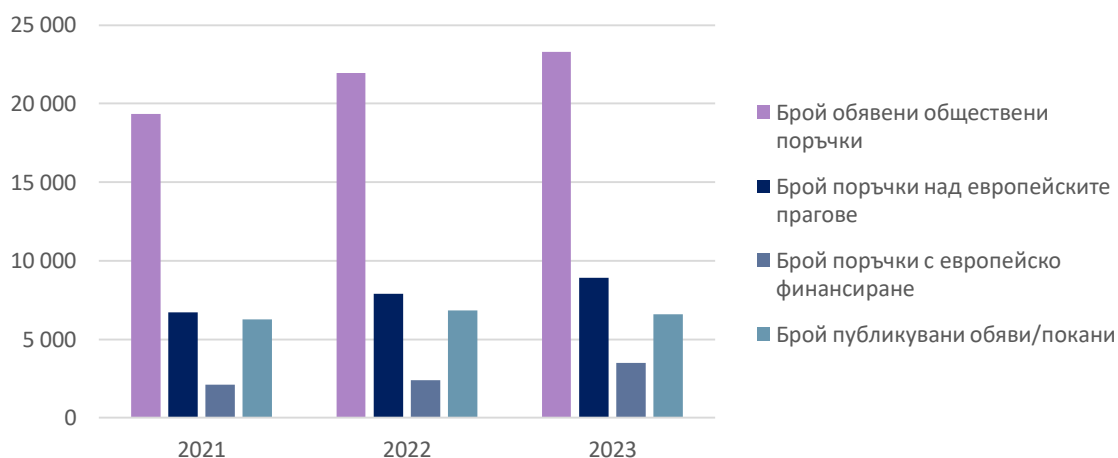
Договори с МСП (дял)	74%	56%
Подадени оферти от МСП (дял)	72%	66%
Поръчки, разбити на лотове (дял)	35%	30%

Източник: Single Market Scoreboard,

https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/countries/bulgaria_en

В България всички обществени поръчки след 1-ви юли 2020 година **задължително се извършват** през Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС-ЕОП). Системата представлява електронен регистър и информацията в него до голяма степен е публична. Броят на обществените поръчки леко нараства за периода, като достига близо 23,3 хиляди през 2023 година. Публикуваните покани и обяви също нарастват до 6,6 хиляди. С европейско финансиране са близо 15% от всички поръчки. Над европейските прагове са над една трета от поръчките, като те се публикуват и в европейския портал за обществени поръчки.

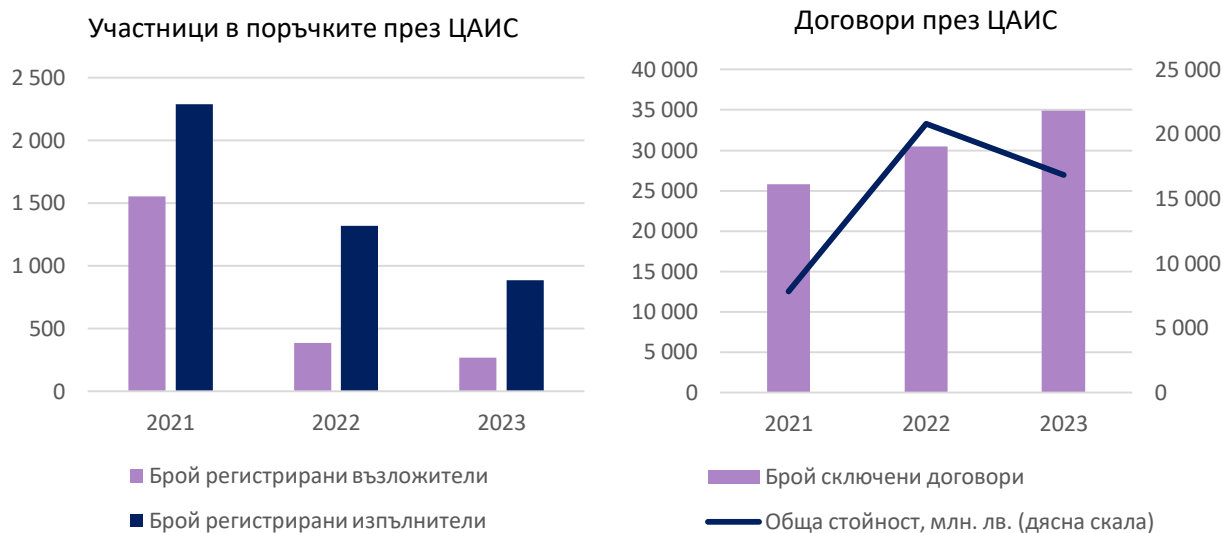
Графика 3. Брой обществени поръчки в регистъра на обществените поръчки



Източник: ЦАИС-ЕОП

През трите пълни години на функциониране на системата е видно, че стойността на договорите за обществени поръчки също **се увеличава постепенно**, достигайки до малко над 23 млрд. лв. От тях през 2023 година над 6,6 хиляди са публикуваните обяви и покани. Броят на сключените договори достига близо 35 хиляди на обща стойност през 2023 година от 16,8 млрд. лева., а новите регистрираните участници на годишна база постепенно намаляват, тъй като голяма част от фирмите вече са регистрирани.

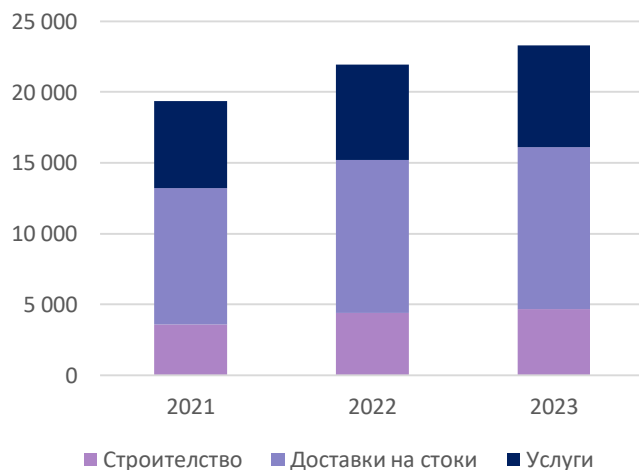
Графика 4. Участници и договори през ЦАИС-ЕОП



Източник: ЦАИС-ЕОП

В структурата на поръчките се запазва **превесът на доставките на стоки**, като поръчките за строителство са по-малко на брой, но на много по-висока стойност. Структурата на поръчките във времето не се променя съществено, като поръчките за строителство (20% от всички през 2023 г.) леко се увеличават за сметка на тези за услуги (17% от всички през 2023 г.).

Графика 5. Структура на обществените поръчки за периода 2021-2023 г.



Източник: ЦАИС-ЕОП

Провеждането на обществени поръчки е съпроводено с **постоянни проблеми**. Някои от тях са свързани с прилагането на закона (например изключенията за прилагане на обществени поръчки от страна на частните болници), а други – с проблеми при провеждане на самите търгове (например

организацията и провеждането на електронния търг за лекарства, апаратура за болници и др.²). Много често процедурите се считат за опорочени или за обект на разнообразни нередности. Един от механизмите за ограничаването им е възможността всяка поръчка да бъде обжалвана от заинтересованите страни.

Обжалването на обществените поръчки по закон се извършва пред Комисията за защита на конкуренцията. Възможността за обжалване пред независима институция е ключово за гарантирането на конкуренцията и на този специфичен пазар, организиран изцяло от държавната власт. В следващата глава ще представим по-подробно обжалването на поръчките пред КЗК и резултатите от този процес.

ГЛАВА 2. Процесът по обжалване на обществена поръчка – мащаб и роля на КЗК

Обжалването на актове - действия или бездействия - на възложителя на обществена поръчка е **основно право на всеки участник** в процедурата, който има правен интерес от нея. Това обжалване се извършва най-напред пред комисията за защита на конкуренцията, а на втора инстанция – пред Върховния административен съд. Решението на ВАС е окончателно. Жалбите по ЗОП пред КЗК във връзка с обществените поръчки са сравнително улеснени процедурно и със сравнително ясни срокове³ – всяка заинтересована страна може да обжалва поръчка през централния регистър на обществените поръчки, който автоматично препраща жалбата към КЗК. Самата комисия, след преглед и производство, взема решение по жалбите, които могат да бъдат: да се остави жалбата без уважение, да се отмени като незаконосъобразно решението за откриване на процедура; да се отмени решението и да се върне преписката за продължаване на процедурата; да се отмени като незаконосъобразно решението за прекратяване на процедура; да се поправи очевидна фактическа грешка, да се установи незаконосъобразност на решение на възложителя и да се наложи имуществена санкция.

Пред КЗК **могат да се обжалват всички обществени поръчки** с изключение на офертите с покана или обява. От всички обявени поръчки, които могат да бъдат обжалвани по закон, обичайно през последните години се обжалват между 6 и 9% - можем да твърдим, че обжалването на поръчки относително рядко използван инструмент от изпълнителите. Делът на обжалваните поръчки достига най-ниската си стойност от 6,4% през 2022 година. Все пак за последната 2023 година расте както общият брой на жалбите по ЗОП, така и делът им от всички поръчки, надхвърляйки 8%. Намаленият дял на обжалваните поръчки се обяснява с подобряване на информираността на възложителите и опит с работа както по изготвянето на документацията за всяка поръчка, така и със

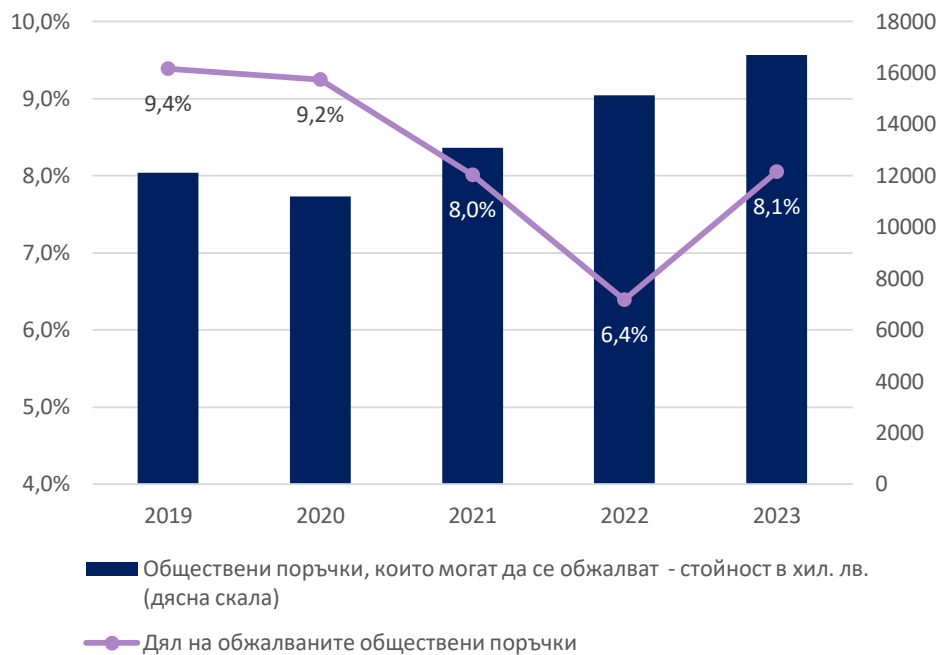
2

https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/zdraveopazvane/2024/10/10/4687018_jalbi_spriaha_turga_za_nova_onkoaparatura/

³ Сроковете на процедурите по обжалване са инструктивни, което дава възможност на органите да не ги спазват, а това може да удължи процеса по обжалване.

самия регистър. Влияние може да има и повишаване на таксите за обжалване, въпреки че те не са високи на фона на общата стойност на обжалваните договори⁴.

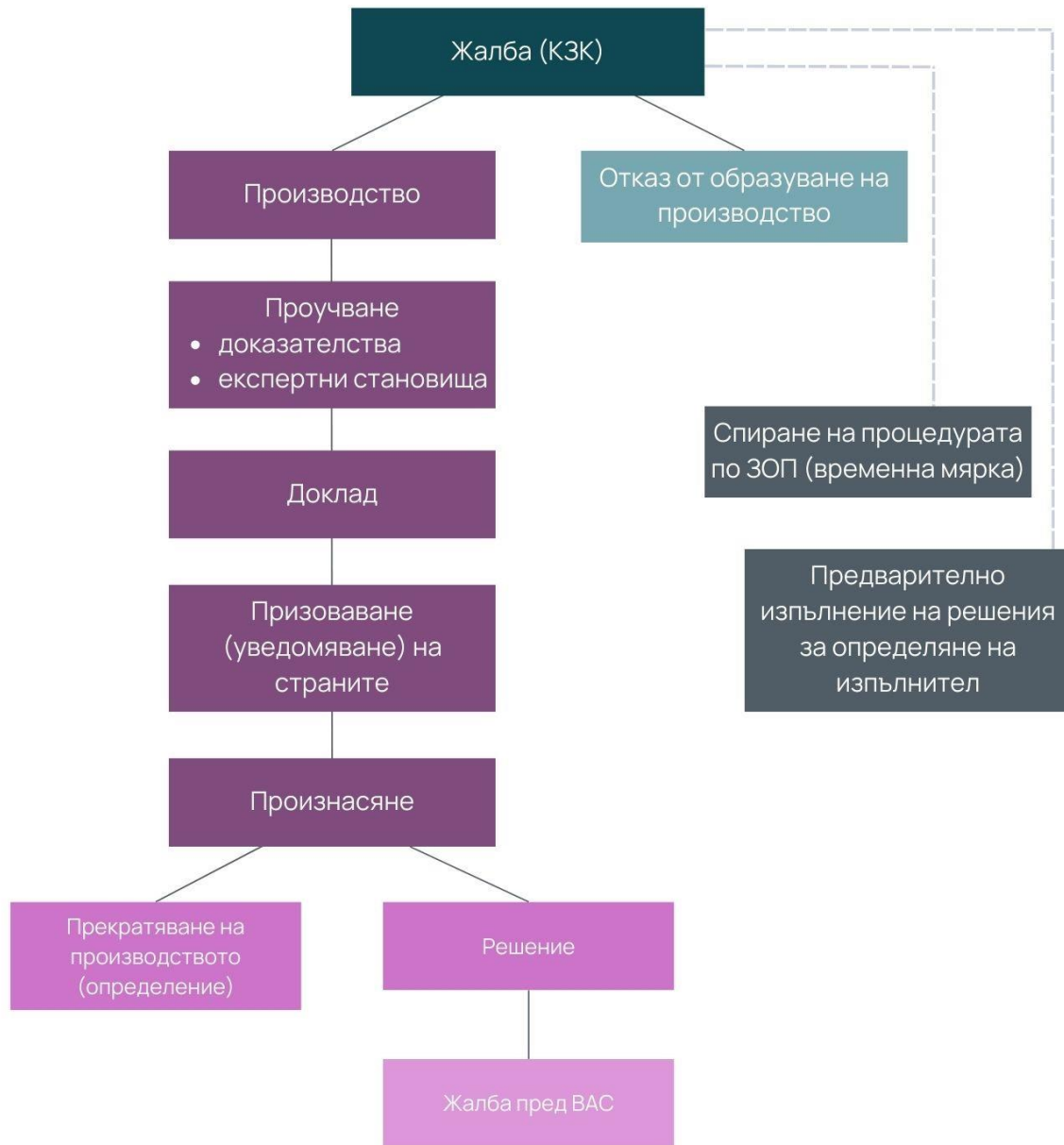
Графика 6. Обществени поръчки и дял на обжалваните поръчки



Източник: ЦАИС-ЕОП, регистър на КЗК

Процесът по обжалването - от завеждането на една жалба в КЗК до крайното решение, изглежда най-общо по следния начин:

⁴ Съгласно тарифата за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд, приета с ПМС № 73 от 5.04.2016 г., таксите са между 850 и 4000 лв. в зависимост от стойността на поръчката за производство по жалби пред КЗК и наполовина за касационно производство пред ВАС.



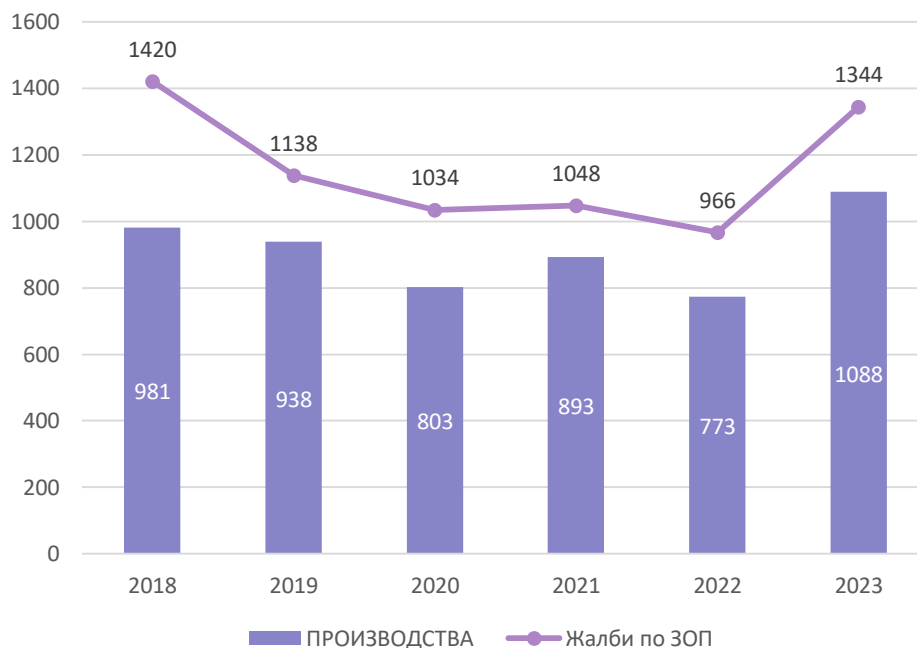
Източник: Закон за обществените поръчки

Законът **подробно описва правомощията** на КЗК при разглеждането на жалбите, сроковете, в които това се случва, и решенията, които комисията, може да вземе при различните обстоятелства. Наличието на жалба срещу възложителя на определена поръчка не означава автоматично нейното спиране (въпреки че това е възможно с временна мярка) – в определени случаи комисията може да разреши предварително изпълнението на решението за определяне на изпълнител на поръчката, независимо че срещу нея има заведена жалба.

След няколко години на спад (сред които и годините по време на кризата от ковид-19), общият брой жалби по ЗОП пред КЗК **бележи значителен ръст** през 2023 година от над 35% и достига 1344 броя.

Ще отбележим, че не по всички жалби, постъпили в КЗК, е образувано производство – стандартно между 15 и 30% от жалбите към КЗК получават отказ от образуване на производство по различни причини. В отделни случаи отказите са мотивирани от неспазване на срок за обжалване (включително предварително депозиране на жалба), неплатена такса и други.

Графика 7. Жалби по закона за обществените поръчки и производства по жалби пред КЗК

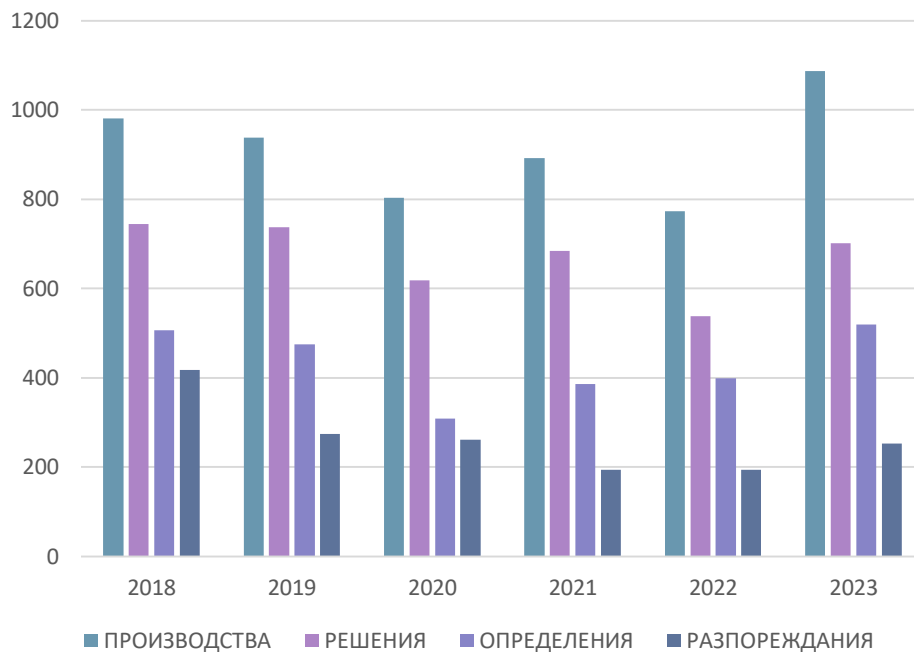


Източник: Регистър на КЗК

Дейността по разглеждане на жалби е **силно доминираща** в работата на комисията по защита на конкуренцията – на едно производство по закона за защита на конкуренцията отговарят около девет производства по ЗОП.

На следващата графика е обобщена дейността на комисията във връзка с изпълнението на задълженията ѝ по закона за обществените поръчки. Като цяло увеличението на дейността по ЗОП на комисията се отразява и в **увеличение на производствата и решенията** ѝ. След началото на пандемията от ковид-19 се наблюдава намаление на дейността, но 2023 година бележи рекорд за последните 6 години – броят производства нараства с 41% в сравнение с предходната година, а на решенията – с 30%. В сравнение с дейността по закона за защита на конкуренцията, дейността по ЗОП на КЗК е между 7 и 8 пъти по-голяма като обем.

Графика 8. Дейност на КЗК по ЗОП



Източник: Регистър на КЗК

Най-голям дял от жалбите по ЗОП са срещу решения на възложителя за определяне на изпълнител – между 59% и 81% от всички жалби през последните 6 години, следвани от жалби срещу решения за откриване на процедура – между 8% и 27%. По-малко на брой са жалбите срещу прекратяване на процедура и тези срещу ограничителни действия или бездействия на възложителя. През 2021 година например КЗК се е занимавала най-вече с жалби срещу определяне на изпълнител.

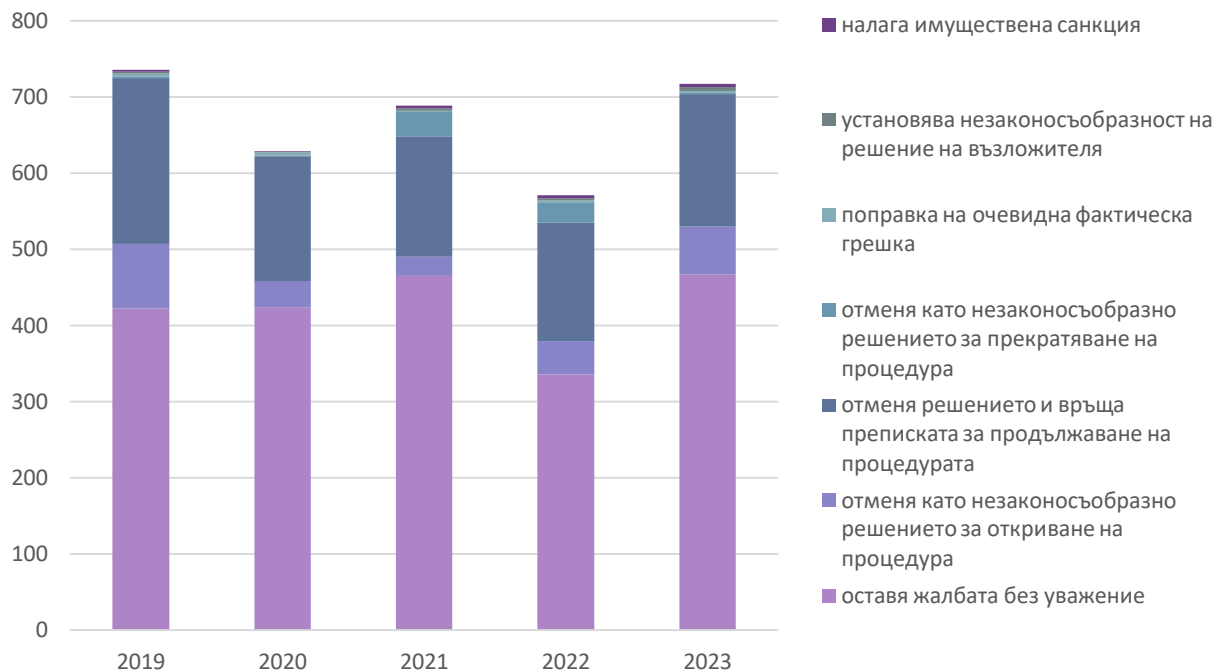
Графика 9. Производства по жалби по ЗОП



Източник: Годишни доклади за дейността на КЗК

Решенията на КЗК по жалбите показват **най-голям дял на неуважените от комисията жалби** – те са между 57% и 67% от всички жалби. Тези данни показват, че в по-голям дял от случаите КЗК заема позицията на възложителя. На следващо място са решенията по жалбите, с които се отменя решение на възложителя и преписката се връща за продължаване на процедурата (средно около една четвърт от жалбите). Някои примери на такива решения са жалбите срещу решения за определяне на изпълнител на поръчката, за отстраняване от участие в процедурата, за наличие на дискриминационни икономически, технически или финансови критерии и други. В по-малка част от случаите комисията отменя решенията за откриване или за прекратяване на процедурата за обществена поръчка, като открива незаконосъобразни действия по процедурата от страна на възложителя. На пръсти се броят жалбите за установяване на фактически грешки и такива за налагане на санкции. Един пример за налагане на санкция на възложител на обществена поръчка през 2023 година, независимо че жалбата срещу негови решения е неоснователна и оставена без уважение, е установен в хода на производството факт, че възложителят не е изчакал приключване на производството по жалбата, а е сключил договор с избрания изпълнител. Това нарушение се наказва със санкция в размер на от 1 до 3% на стойността на сключения договор (чл. 215, ал. 6 от ЗОП). От съвсем малкия брой подобни санкции може да се съди, че възложителите познават добре изискванията на ЗОП и рядко си позволяват открито да пренебрегват процедурата.

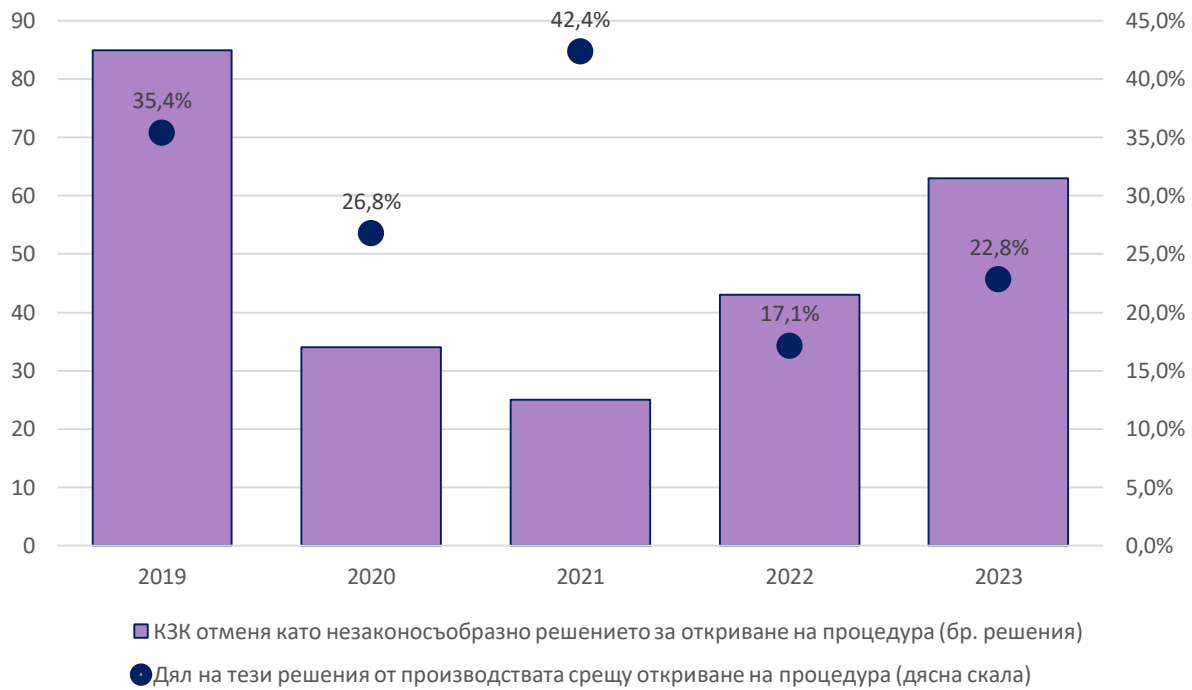
Графика 10. Жалби по обществени поръчки според решението на КЗК



Източник: Годишни доклади на КЗК

В отделни случаи заинтересованите страни обжалват процедура за обществена поръчка, като атакуват решение на възложителя **по самото ѝ откриване, т.е. условията за участие и критериите за избор на изпълнител**. КЗК би следвало да провери дали изискванията към доставката на стоките, услугите или изпълнителите и условията за участие в процедурата като цяло гарантират конкуренция и възможност за максимално широк избор и постигане на най-благоприятни възможности за възложителя. От всички производства през последните пет години, този вид производства представляват между 8% и 25% от всички производства пред КЗК. Макар и сравнително малко на брой - между 59 и 276 годишно за последните 5 години - този вид производства са своеобразен измерител на **превантивната роля** на КЗК за предотвратяване на поръчки с условия, дискриминиращи участници, технологии или дори предопределящи спечелването от определен кандидат.

Графика 11. Решения на КЗК, с които се отменя откриването на процедура по ЗОП



Източник: Регистър на КЗК

ГЛАВА 3. Обжалването на обществените поръчки на Агенция „Пътна инфраструктура“ пред КЗК

Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) през годините устойчиво е **един от най-големите възложители** на обществени поръчки у нас според статистиката на Агенцията за обществени поръчки⁵. Проектите на АПИ са свързани с изграждане и поддръжка на републиканската пътна инфраструктура – пътища, мостове и магистрала, но АПИ възлага и множество поръчки, свързани с доставка на стоки и услуги, обезпечавачи нейната дейност. Големият обем и широкото разнообразие на дейността, както и сравнително редовното обжалване на решенията са причините да изберем АПИ за специфичен казус и по-задълбочено да направим преглед на дейността на КЗК именно при възлагането на поръчки за строителство на пътища и жалбите срещу решения на агенцията.

Агенция „Пътна инфраструктура“ е обект на проверки и анализи през целия период на нейното съществуване – последният такъв пример е от март 2024 година, когато в резултат на вътрешен одит са установени нарушения и незаконосъобразни действия, на база на който е освободен директорът на агенцията.⁶ Проверени са възлаганията на дейности по поддръжане на републиканските пътища и е установено, че след сключване на нови договори на 22 декември 2023 г., договорите за текущ ремонт и поддръжане от 28 октомври 2022 г. са автоматично прекратени - това прави незаконосъобразно извършеното възлагане по тях на територията на двете областни пътни управления в Североизточен район след 22 декември 2023 г. Установено е незаконосъобразно увеличение с анекси на стойностите по договорите от 2022 година с до 50 на сто. Тези факти недвусмислено доказват значението на АПИ като възложител на обществени поръчки и влиянието на нейната дейност.

Прегледът на дейността на КЗК във връзка с разглеждането на жалбите срещу АПИ е насочено към търсене на отговор на следните изследователски въпроси:

1. По отношение на скоростта на реакция по жалбите срещу АПИ – има ли забавяне в решенията по производствата спрямо средния срок за разглеждане на жалби по закона за обществените поръчки или не?
2. Обжалването използва ли се като инструмент за забавяне на поръчките – има ли едни и същи фирми, които обжалват, има ли индикации за формиран модел на поведение в тази посока?
3. По отношение на поддръжане на една от страните - има ли тенденция/уклон в решенията, например превес в защита на възложителя, или обратно – превес в защита на жалбоподателя?
4. По отношение на размера на поръчката - има ли връзка между стойността на поръчката и изхода на жалбата?

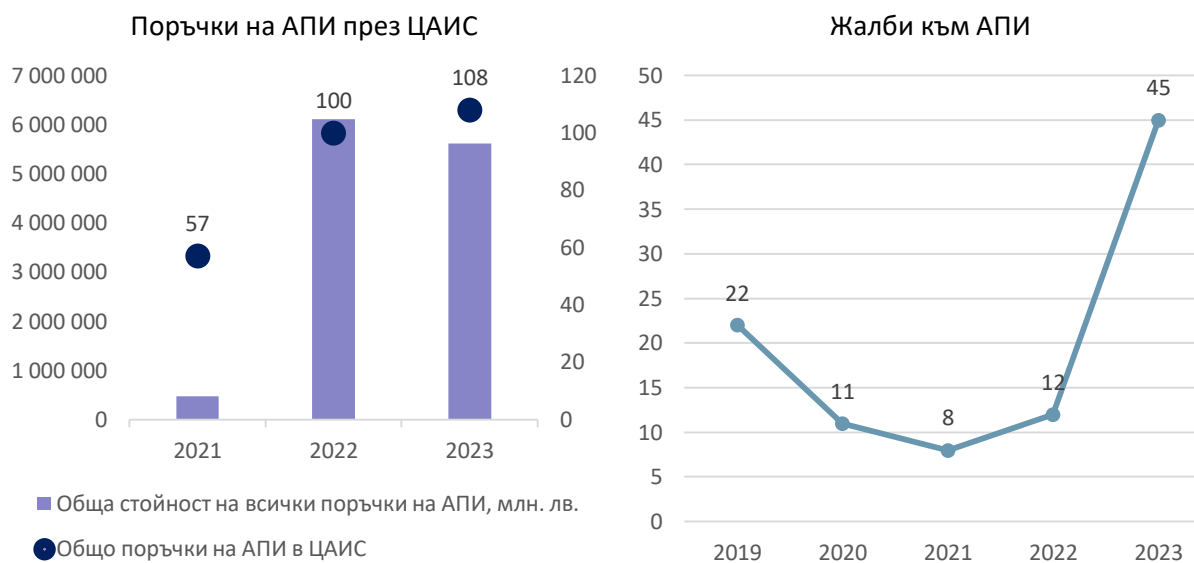
⁵ Регистър на АОП <https://app.eop.bg/> - справка за най-големите възложители.

⁶ <https://www.mediapool.bg/patnata-agentsiya-se-proveryava-za-koruptsiionni-praktiki-news357340.html>

5. Решенията приемат ли се от страните – колко от тях са обжалвани пред ВАС? Данни за обжалването на решенията по жалбите пред ВАС в регистъра на КЗК са налични само за 2023 година.

По данни на Централизирания регистър на обществените поръчки АПИ е възложител по поръчки в размер на **между 470 млн. и 6,7 млрд. лева** за периода 2021 – 2023 година чрез 57 (2021 г.), 100 (2022 г.) и 108 (2023 г.) на брой отделни обществени поръчки. Прави впечатление, че през 2023 година над 41% от всички поръчки са били обжалвани. Ръстът на жалбите през тази година е значителен.

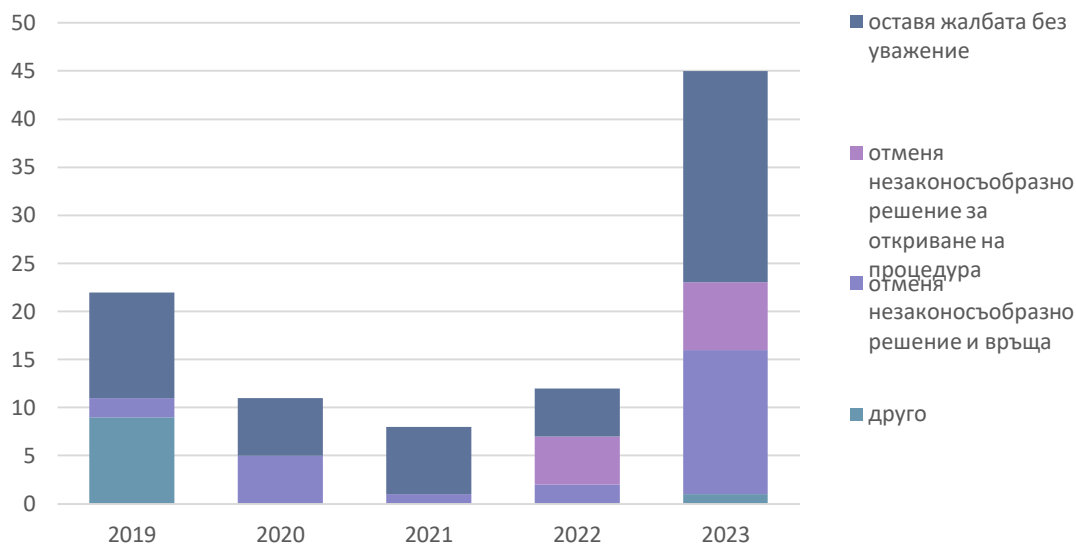
Графика 12. Обществени поръчки на АПИ през ЦАИС и жалби срещу тях



Източник: ЦАИС, регистър на КЗК

Решенията по жалбите срещу агенцията могат да се **обединят в следните категории** – комисията оставя жалбата без уважение; комисията отменя незаконосъобразно решение на възложителя и връща процедурата, или комисията отменя незаконосъобразно решение за откриване на процедура. В първия случай КЗК застава на страната на възложителя, а във втория и третия - подкрепя жалбоподателя, откривайки нарушения в действията и решенията на възложителя – дали още при откриването на процедура за обществена поръчка или в хода на нейното изпълнение. Средно около половината от жалбите се оставят без уважение през всички години от разглеждания период с изключение на 2021 година, когато делът им е по-голям, но пък общият брой жалби тогава е сравнително малък, за да се направи извод доколко е значимо.

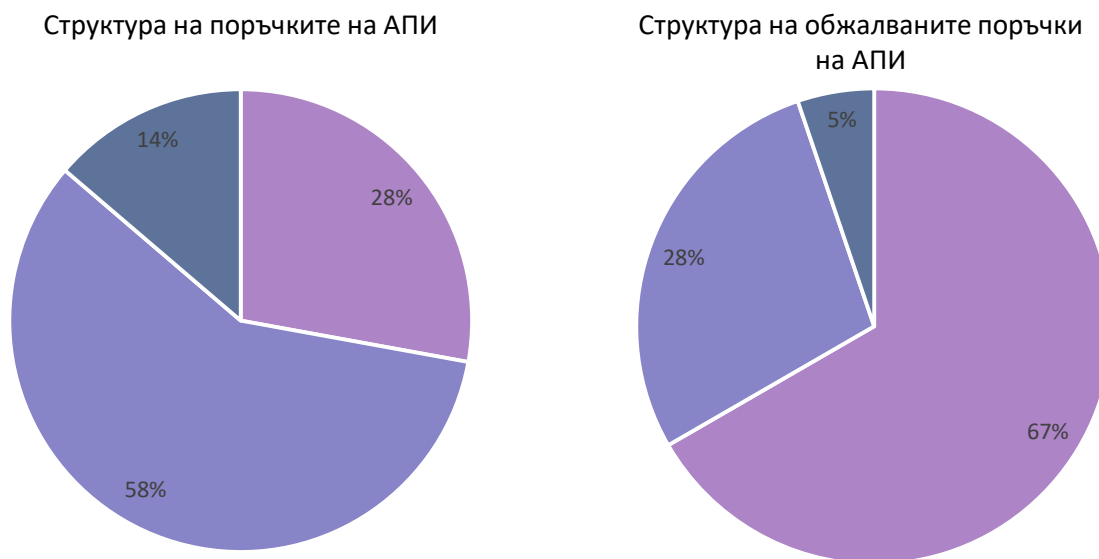
Графика 13. Решения на КЗК по жалби срещу АПИ



Източник: Регистър на КЗК

Структурата на обжалваните поръчки е различна от тази на всички поръчки на АПИ – прави впечатление, че в по-голяма степен се обжалват поръчки за строителство за сметка на тези за услуги или за доставки на стоки. Едно от обясненията е, че поръчките за строителство на пътища обикновено са на много висока стойност, което предопределя и изключително високия материален интерес на всички потенциални изпълнители. На свой ред, кандидатите са най-вече големи строителни компании, които имат значителен административен капацитет, включително опит в областта на участие в обществени поръчки. Детайлните наблюдения над жалбите срещу АПИ през 2023 г. потвърждават този извод.

Графика 14. Структура на поръчките на АПИ и на обжалваните поръчки срещу агенцията



строителство услуги доставки

Бележка: Структурата на всички поръчки на АПИ е за периода 2021-2023 година, за които е налична пълна информация в ЦАИС. Структурата на обжалваните поръчки е за периода 2019 – 2023 година.

Източник: ЦАИС, регистър на КЗК

Следващата част на анализа се базира на **подробно разглеждане на всички жалби** по поръчки на АПИ пред КЗК за 2023 година с цел изследване на техните особености и по-задълбочена оценка на процеса по обжалване пред комисията. Тези жалби са 45 на брой. Следва да се има предвид, че много често КЗК обединява жалби на отделни жалбоподатели по една и съща поръчка, но по отделни обособени позиции, в едно производство. На практика половината (23 от 45) от производствата по жалбите срещу АПИ през годината включват повече от един жалбоподател. Обжалваните решения на КЗК пред ВАС във връзка с тези жалби са 29 бр.

Както вече писахме, една от основните роли на АПИ е поддържане на републиканските пътища на територията на всички райони за планиране, за което агенцията стартира процедури по обществени поръчки. Пример за това са **поръчките за ремонт и поддържане на републиканската пътна мрежа** по отделни обособени позиции за всяко от областните пътни управления на територията на района. През 2023 година такива процедури са били открити за всички 6 района за планиране, като процесът по тяхната реализация е дълъг и сложен и всички поръчки се обжалват на (поне) три етапа:

- 1) през пролетта (месец май-юни, 2023 г.), когато за всички 6 поръчки се обжалва класирането и определянето на изпълнител (най-вече отстраняването на участник от процедурата) – тези жалби са оставени без уважение;
- 2) през лятото (юли-август, 2023 г.), когато всички обжалват прекратяването на процедурата от възложителя – тези жалби са уважени и процедурата е върната на възложителя;
- 3) през края на лятото (август – септември, 2023 г.), когато всички обжалват откриването на новата процедура – тези жалби също са уважени от КЗК и процедурите са спрени.

Или ако **обобщим** – в началото на 2023 година (февруари) АПИ стартира процедурите за строителство и ремонт на републиканските пътища по райони в страната, през май месец тези процедури достигат до класиране, което се обжалва от участниците, но жалбите не са уважени. Междувременно обаче процедурите са прекратени (месец юли), без да се сключи договор, което също се обжалва и жалбите са уважени, процедурата се връща на АПИ за сключване на договорите. Възложителят, вместо да изпълни предписанието на КЗК, открива нова процедура със същия предмет (месец август). Това решение отново е обжалвано и жалбите са уважени от КЗК - новите процедури са спрени и върнати на АПИ.

Последните данни за обявените поръчки на АПИ през септември 2024 година за следващите четири години⁷ показват опитите на агенцията да внася изменения в поръчките (в случая в разделянето на географски райони, сключване на договор не с една, а с три фирми и др.), така че да се минимизира

⁷ В случая – за сключване на рамкови споразумения за ремонт на републиканската пътна мрежа по отделни обособени позиции и областни пътни управления. Повече информация може да се види тук: https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/infrastructure/2024/10/24/4692771_api_obiavi_megaturg_za_225_mlrld_lv_za_poddrujka_na/

обжалването. Същевременно обаче значителните и ограничаващи изисквания към участниците вероятно ще доведат до нова вълна от жалби.

Освен процедурите за строителство на пътища, АПИ организира и обществени поръчки за ремонт на магистрала, тунели, полагане на маркировка, доставка на стоки др.

Средният **срок**, който една жалба срещу АПИ „престоява“ в КЗК през 2023 година, преди комисията да обяви решението си, е 45 календарни дни, максималният – 75 дни, а минималният – 24 дни. Следва да се има предвид, че тези срокове за изчислени за всяко производство по жалба по отделно, но отделни обществени поръчки (особено тези за строителство) се обжалват многократно и последователно – на почти всеки етап на процедурата, което означава, че за отделни поръчки срокът може да е два до три пъти по-дълъг. Отделно, ако решението е обжалвано пред ВАС, срокът се удължава допълнително. В случай че възложителят реши да прекрати процедурата и след време да я обяви отново, извършването на строителство, предоставянето на услуги или доставката на стоки може да се забави значително във времето.

Отговор на въпроса дали обжалването се използва от фирмите изпълнители като инструмент за забавяне на поръчките трудно може да се даде еднозначно, но общите впечатления от прегледа на жалбите срещу АПИ през 2023 година **показват сериозен натиск към възложителя, който има за резултат реално и значимо забавяне на поръчките**. Обжалването е много широко разпространено на всички етапи от поръчките, както вече беше отбелязано. По-големите фирми отделят ресурс – време и хора – за обжалване. Прави впечатление, че често едни и същи фирми са чести жалбоподатели – отделни фирми са обжалвали решения на АПИ пред КЗК (а впоследствие и пред ВАС) по 3 или 4 пъти само за 1 година (например „Трейс груп“, „Пътперфект“, „Автомагистрала Черно море“⁸ и др.) по една или различни поръчки. Това създава впечатление за организирани и целенасочени действия на големи фирми с капацитет, включително юридически и административен такъв.

Какво се е обжалвало през 2023 година в поръчките на АПИ?

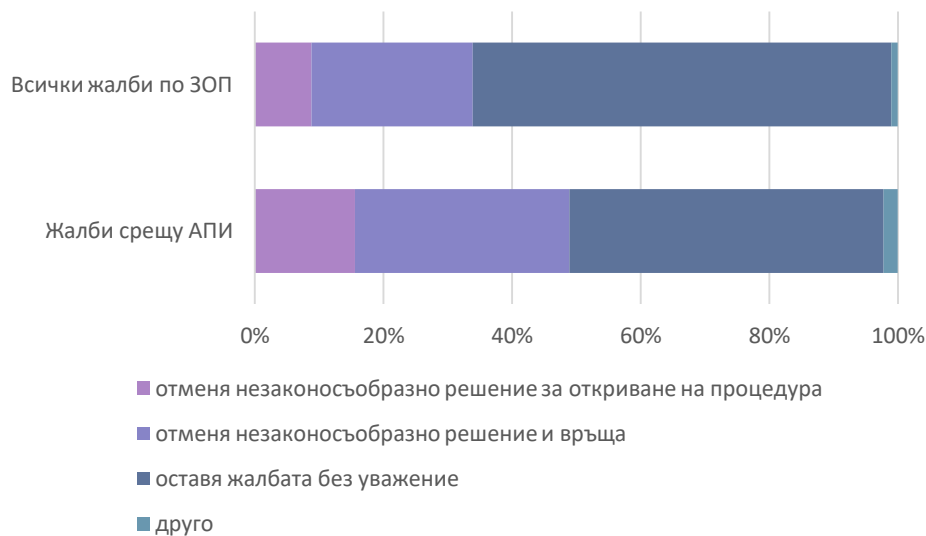
- **Откриването на процедура за обществена поръчка** е обжалвано 9 пъти. В 7 случая обжалването е свързано с това, че процедурата е открита преди да е влязло в сила решение за предходната процедура със същия предмет (наличие на активна процедура със същия предмет). Всички тези 7 жалби са уважени от КЗК. В останалите 2 се обжалва обявяването на критерии и минимални изисквания, които сочат към един изпълнител или пък са незаконосъобразни. Тези две жалби са отхвърлени от КЗК.
- **Класирането на участници** (включително отстраняването от участие в процедурата или определяне на изпълнител) е обжалвано 23 пъти. Жалбите тук са най-разнообразни – обжалва се присъждането на точки в класирането, даването на точки на конкретен кандидат, избор на кандидати, които не отговарят на изискванията, технически пропуски в офертите на конкурентите, нарушаване на административно-производствени правила, разминавания в графика на строително-ремонтните работи, неприсъждане на точки и др. В едва 5 от тези 23 случая КЗК признава жалбата за основателна, като цяло комисията остава на мнението на възложителя за извършените класирания.

⁸ Това са само няколко от строителните мастодонти в България. Често те участват и в консорциуми по определени поръчки.

- **Прекратяването на процедура от възложителя** е обжалвано в 13 случая. Най-често се обжалва липсата на мотиви за прекратяване, включително когато е останал само един кандидат и една оферта. Обжалва се също отказът на възложителя да сключи договор с класиран участник без мотиви. Според КЗК 11 от 13-те жалби са основателни. КЗК постоянно подчертава ролята на мотивирането в жалбите, а не простото позоваване на закона.

По отношение на структурата на решенията на КЗК по жалби срещу АПИ в сравнение с всички други възложители на обществени поръчки е видно, че **в по-голяма степен КЗК отменя решенията за откриване на процедура, както и незаконосъобразни решения (обикновено за класиране на кандидати) на АПИ** и връща процедурата. Причината вероятно е във факта, че процедурите на АПИ са с много висока степен на сложност и множество заинтересовани страни, които ги обжалват. По-малък дял от жалбите срещу АПИ са оставени без уважение.

Графика 15. Структура на решенията на КЗК по жалби срещу АПИ в сравнителен план за 2023 г.



Източник: Регистър на КЗК

На последно място (но не по важност) проследяваме и съдбата на жалбите във ВАС през 2023 година, за да видим до каква степен съдът приема мотивите на КЗК в нейните решения. От общо 45 жалби срещу АПИ, 29 от решенията на комисията по тях са обжалвани впоследствие пред ВАС. Общата статистика показва, че **като цяло ВАС по-често застава на страната на комисията**, а в едва 5 от 29 случая ВАС заема обратната позиция и отменя взетите решения на КЗК.

Именно тези 5 случая обаче са интересни от гледна точка на анализа на начина, по който КЗК прилага закона и взема решения. Поради това те са разгледани по-подробно в анализа:

- 1) С решение №999 от 12.10.2023 година КЗК взема решение по жалбите на две дружества (обединени в общо производство) – консорциум „Битулайт 2008“ и „Зебра“ ООД, които обжалват обществена поръчка на АПИ за доставка на пътни знаци в частта класиране на участниците по няколко обособени позиции. Според фирмите те са отстранени неправилно

от участие в процедурата, а техни конкуренти са оценени неправилно, въпреки че не отговарят на изискванията на възложителя. КЗК приема жалбата на Битулайт срещу отстраняване на фирмата от участие в процедурата за **основателна**. Според комисията защитните аргументи на фирмата са правилни, а помощният орган на възложителя е използвал формален и буквален подход относно съответствието на техническото предложение на жалбоподателя по обособена позиция № 6 на процедурата с предварително заложили спрямо него условия при отстраняването на участника. КЗК обаче отхвърля жалбата в частта за оспорване на класирането на друг участник в процедурата, като счита, че жалбата **не е основателна**. Втората жалба – на „Зебра“ ООД, КЗК определя като **основателна** по отношение на оценяването на спечелилия кандидат по позиция № 6. В жалбата фирмата оспорва класирането на участника на първо място в процедурата, по-специално присъждането на допълнителни точки за техническото им предложение.

АПИ обжалва това решение на КЗК пред ВАС и на 09.01.2024 г. с решение № 166⁹ ВАС постановява, че **жалбата на АПИ е основателна** поради установени значими несъответствия с предмета на обществената поръчка и изискванията на възложителя в съдържанието на техническите предложения (които КЗК е счела за формални). Според ВАС помощният орган на АПИ е извършил изисквания анализ и мотивирано е отстранил участника от процедурата. По отношение на класирането и присъждането на точки според ВАС КЗК необосновано и при неправилно приложение на материалния закон е приела, че когато се прилага методика, разработена на базата на субективно оценяване, както е в настоящата процедура, е необходимо комисията да дава мотивирани оценки. Поради изложеното касационната инстанция отменя решение №999 на КЗК и вместо него отхвърля жалбите на двете фирми срещу АПИ.

- 2) С решение № 1103 от 02.11.2023 г. КЗК взема решение по жалбите на ДЗЗД „БРИЛЯНТ ЛЮНИК“ и „Автомагистрала Черно море“ АД по отделни обособени позиции на обществена поръчка на АПИ за основен ремонт на пътища. Фирмите обжалват решението на АПИ за класиране на участниците и определяне на изпълнител, по-специално отстраняването от участие в процедурата на двете дружества. Причината за отстраняването е, че участниците са представили оферта, която не отговаря на предварително обявените условия за изпълнение на поръчката. Според КЗК жалбите са **основателни**, тъй като помощният орган на АПИ не е отчел последователността на извършване на отделните видове дейности, пресъздадени в линейния график на участниците, поради което се е позовала на общи и бланкетни мотиви за отстраняване на фирмите от участие по спорната обособена позиция. КЗК отменя решението на АПИ за класиране на участниците и определяне на изпълнител и връща преписката на възложителя за продължаване на процедурата.

Решението на КЗК е обжалвано пред ВАС и съдът, с решение № 1104 от 31.01.2024 година¹⁰, постановява, че решението на КЗК е **неправилно** в частта, с която е отменен акта на възложителя в частите, в които от процедурата са отстранени ДЗЗД "Брилянт-Люник" и "Автомагистрала-Черно море" АД по обособени позиции № 1 и 2 със съответните последици. Следователно жалбите на двете фирми срещу отстраняването им следва да се отхвърлят. Мотивите на ВАС са, че твърденията им за допуснати от помощния орган на възложителя нарушения при разглеждането и оценяването на техническите предложения

⁹ [ЕДИС Портал Справки](#)

¹⁰ [ЕДИС Портал Справки](#)

на участниците в процедурата са недоказани, а нарушенията, посочени от тях, не са допуснати. Според ВАС, противно на приетото от КЗК, съдържанието на техническите им оферти налага да се приеме, че те не отговарят на всички въведени от възложителя изисквания поради наличието на несъответствия и противоречия със задължителни елементи от утвърдените технически спецификации и други изисквания.

- 3) С решение № 1183 от 16.11.2023 г. КЗК отменя незаконосъобразно решение на възложителя АПИ по обществена поръчка за изготвяне на технически проект и строителство на съоръжения по жалба на „ОРС Инфраструктура“ ООД. Фирмата обжалва прекратяването на процедура за обществена поръчка, което според нея е немотивирано, а самата комисия за оценка на предложенията на АПИ не е предложила прекратяване на процедурата, а класиране и сключване на договор с фирмата – жалбоподател, независимо че това е единственият останал участник в процедурата след отстраняването на останалите две фирми. КЗК намира жалбата за **основателна**, поради което и постановява отмяна на решението на АПИ за прекратяване на процедурата.

АПИ обжалва пред ВАС това решение на КЗК и с решение № 1755 от 14.02.2024 г.¹¹ ВАС отсъжда, че то е **необосновано и постановено в противоречие с приложимия закон**. Според съда отменянето на процедурата от АПИ е достатъчно добре мотивирано и конкуренцията в действителност е била застрашена от наличието само на един останал участник в процедурата. ВАС отчита, че с обжалваното решение КЗК недопустимо се е намесила в оперативната самостоятелност на възложителя, като е обсъдила неговите мотиви и е формирала изводи, че тези мотиви не са годни да обосноват прекратяване на процедурата. В крайна сметка ВАС отсъжда прекратяване на процедурата за обществена поръчка.

- 4) С решение № 1266 от 07.12.2023 г. КЗК взема решение по жалбите на три дружества - ДЗЗД "Поддържане 2022"; "Консорциум ТРП Бургас" ДЗЗД; ДЗЗД "Пътно поддържане - Н-2". Те обжалват прекратяване на процедурата за обществена поръчка за строителство. АПИ е прекратила процедурата заради пропуски в одобрената от възложителя документация, касаещи извършване на аварийни ремонтни дейности, които водят до промяна в обема на дейността. Според жалбоподателите обаче решението за прекратяване е немотивирано и лишено от конкретика. Според КЗК жалбите са **неоснователни** и комисията ги оставя без уважение, съответно процедурата следва да се прекрати.

Трите фирми обжалват решението на КЗК пред ВАС. Със свое решение № 2984 от 12.03.2024 г.¹² ВАС отсъжда, че жалбите им са **основателни**. Според съда в решението за прекратяване на процедурата възложителят не конкретизира по никакъв начин кои дейности от ремонтно-възстановителните работи при аварийни ситуации са пропуснати в количествените сметки. Поради това необоснован се явява и направеният от КЗК извод, че възложителят е пропуснал да разграничи в количествените сметки аварийно-ремонтните дейности като вид дейности, различаващи се от тези по поддържане на пътищата. Направените от КЗК изводи не държат сметка и за спецификата на предмета на обществената поръчка, тъй като в случая количеството и конкретният вид дейности, които ще се извършват в хода на изпълнение на договора за обществена поръчка, са неопределени и неопределяеми към момента на откриване на процедурата за възлагане и

¹¹ [ЕДИС Портал Справки](#)

¹² [ЕДИС Портал Справки](#)

зависят от различни непредвидими към момента на откриване на поръчката фактори. Това важи с най-голяма сила именно за ремонтно-възстановителните работи при аварийни ситуации. Съдът приема за необоснован и постановен в противоречие със закона изводът на КЗК, че неконкретизирането на новите участъци от републиканската пътна мрежа, както и невключването им при формиране на прогнозната стойност на поръчката съставлява съществено нарушение на закона. Съответно ВАС отменя прекратяването на процедурата от страна на АПИ и връща преписката на възложителя за продължаването ѝ.

- 5) С решение № 1267 от 07.12.2023 г. КЗК оставя без уважение жалбите на три дружества: ДЗЗД "Ремонт и поддържане - Смолян 2023"; ДЗЗД "ТРЗП Кърджали" и "АБ" АД. С нея дружествата обжалват прекратяването на процедура за строителство на пътища на АПИ. Това е втори опит от страна на АПИ да прекрати тази процедура, след като първия път КЗК отменя решението за прекратяване. Фирмите твърдят, че оспорваният акт е немотивиран, лишен от правно основание, като изложените в него мотиви са общи и не кореспондират с фактическата обстановка. Според КЗК възложителят е прав, че са допуснати нарушения при откриването и провеждането на процедурата, които не могат да бъдат отстранени, без това да промени условията, при които е обявена процедурата. Това е причината КЗК да реши, че жалбите са **неоснователни** и да ги отхвърли.

Трите фирми обжалват решението на КЗК пред ВАС. С решение № 2152 от 22.02.2024 г.¹³ ВАС отсъжда, че жалбите на дружествата са **основателни**. Съдът се позовава на различното тълкуване на това дали аварийните ремонти са включени или не в предмета на поръчката и в проекта на договор, както и възникналите ремонтни дейности на новите участъци от пътната мрежа. Всичко това според съда не води до съществени изменения в поръчката, които не мога да бъдат отстранени, без това да промени условията, при които е обявена процедурата. Съответно ВАС отменя решението на КЗК, както и решението на АПИ за прекратяване на процедурата.

В заключение ще отбележим, че въпреки че са рядкост, различия в тълкуването на законодателството в областта на обществените поръчки все пак има. ВАС като касационна инстанция обаче налага стандарта в решенията и КЗК следва да се съобразява с тях в своята дейност.

¹³ [ЕДИС Портал Справки](#)

ГЛАВА 4. Казус „Закупуване на мотриси със средства по Националния план за възстановяване и устойчивост“

Достъпът до качествена транспортна услуга е ключова за гражданите, като **железопътният превоз е важна част от „транспортния микс“**. Осигуряването на съвременни и комфортни влакове силно ще подобри качеството на услугите на националния железопътен превозвач в лицето на БДЖ – ПП. Това е и причината един от големите проекти по Националния план за възстановяване и устойчивост е закупуването на нов подвижен влаков състав. По-конкретно, предвидени са следните поръчки:

- 35 едноетажни и 7 двуетажни електрически мотрисни влакове, развиващи до 160 км/ч, предвидени за крайградските райони на София, Пловдив и други големи градове¹⁴.
- 20 бързи пуш-пул влака за по-дълги разстояния, които да обслужват главните трасета в страната и които достигат 200 км/ч.
- 18 електрически локомотива за маневрени дейности в железопътните депа.

Настоящата част ще направи подробен преглед на осъществяването на практика на поръчките за влакове, финансирани по НПВУ **последователно във времето през последните 2 години** с цел да се проследи действията и ролята на засегнатите в този процес институции – възложителя, изпълнителите, КЗК и ВАС.

Към април 2023 г. МТС, оглавявано към този момент от Христо Алексиев, официално **отваря** обществени поръчки за новите влакове и локомотиви на обща стойност от приблизително 2,8 млрд. лв.¹⁵

Няколко месеца по-късно обаче новият министър Георги Гвоздейков встъпва в длъжност и **прекратява** поръчките поради установени пропуски в процедурите – не е извършена процедура за предварителен контрол от Министерството на финансите, предвиденият механизъм за ремонт на новите влакове е определен като „рисков и нецелесъобразен“, а изискванията за маневрените локомотиви са „необосновано завишени“. Тогава се появява и идеята 18-те локомотива да бъдат доставени чрез две отделни поръчки – една за 9 локомотива за маневри в депа и друга за 9 локомотива за маневри от депа до жп гари.¹⁶

Едва през септември 2023 г., поръчките биват **възобновени**, но впоследствие всички срещат различни спънки, някои от които се свързват с жалби до Комисията за защита на конкуренцията. Такъв е случаят именно с първата спряна поръчка – тази за 35 едноетажни електрически мотриси, която бива спряна след жалба от страна на Шкода до КЗК, подадена през септември 2023 г.¹⁷

Каре 1. Жалба на Шкода към КЗК

¹⁴ [Регистър на обществените поръчки](#)

¹⁵ <https://www.mediapool.bg/targovete-za-28-miliarda-leva-za-barzi-vlakove-nai-posle-sa-obyaveni-news347139.html>

¹⁶ <https://www.mediapool.bg/spreni-sa-porachkite-za-novi-vlakove-za-nad-28-mlrd-lv-shte-se-promenyat-news348874.htm>

¹⁷ <https://www.mediapool.bg/zhalba-sprya-targa-za-dostavka-na-35-elektricheski-zhp-motrisi-news352203.html>

На 28 септември 2023 г. „Шкода Транспортейшън“ подава жалба до Комисията за защита на конкуренцията във връзка с откритата процедура за обществена поръчка на 35-те електрически мотрисни влака по НПВУ. Жалбоподателят посочва няколко проблема с процедурата по възлагане, които според него противоречат на нормите и принципите на Закона за обществените поръчки и ограничават конкуренцията.

Първото възражение е срещу условието на възложителя евентуалният изпълнител да е извършил доставка на поне 17 броя едноетажни електрически мотрисни влака. Според Шкода наличието на толкова голяма доставка в близкото минало е ограничаващо и нерепрезентативно за способността на евентуален изпълнител да се справи с тази поръчка, тъй като ако компанията може да произведе такъв тип влакове дори в по-малък брой, тя би могла да се справи и с производството на 35 от тях. „Шкода транспортейшън“ възражава и срещу факта, че условията за предишен опит позволяват евентуалният изпълнител да има опит с производството на дизелови влакове, като според жалбоподателя такъв опит не е репрезентативен и даже противоречи на духа на целите за декарбонизация, заложили в НПВУ.

Вторият проблем, посочен от компанията, касае конкретни изисквания в конкурсната процедура за обществената поръчка, които според жалбоподателя дават неправомерно предимство на някои от потенциалните участници в конкурса. „Шкода Транспортейшън“ намира следните условия за проблемни:

- *Условие доставените влакове да имат минимум 200 седящи места без сгъваеми седалки.* Според „Шкода Транспортейшън“ условието, написано по този начин, позволява запълването на влака с голям брой сгъваеми седалки, което би било в разрез в приетите технически стандарти за отстояние между седалките.
- *Условие влаковете да имат минимум 4 седалки за трудноподвижни лица.* Жалбоподателят посочва, че това условие ограничава конкуренцията, тъй като според установените европейски стандарти 4 места за инвалидни колички се изискват, когато влакът е дълъг над 300 метра, докато много от моделите на едноетажни електрически мотрисни влакове покриват изискването за 200 места с далеч по-малка дължина.
- *Условия за минимум 10 броя места за велосипеди в края на влака, минимум 4 броя места за детски колички (с ширина поне 500 мм и дълбочина поне 900 мм) и поне 1 брой тоалетни на 125 седящи места и поне 2 тоалетни за целия влак,* като едната е пригодена за трудноподвижни лица. Според „Шкода Транспортейшън“ тези условия са дискриминационни, тъй като биха изключили участници в конкурса, чиито дизайни на влакове отговарят на законовите стандарти, но не и на тези твърде ограничаващи условия.
- *Условие за разстояние между седалките.* „Шкода Транспортейшън“ посочва, че посочените от възложителя минимални разстояния са много по-големи от установените стандарти и съответно ограничават конкуренцията.
- *Условие входните врати на влаковете да са пригодени за перони с височина от 300 мм, 550 мм и 760 мм.* Жалбоподателят посочва, че не може да се построи влак, чиито врати да са пригодени за различни височини, а единствено да се постави допълнителна платформа, която да пригажда превозното средство за различните височини.

Третото възражение на „Шкода Транспортейшън“ е свързано с условията за поддръжка, които според фирмата са непълни и съответно в ущърб на българската държава. Компанията посочва, че липсва изискване за предоставяне на проект за депо, както и такава поддръжката да се извършва в ремонтна база на възложителя (или в такава одобрена от него). Така се създава възможност влаковете да се поддържат в съседни на България страни извън ЕС, което е проблемно, предвид че закупуването им става с европейски средства.

Възложителят (Министерството на транспорта и съобщенията) оспорва жалбата в цялост и я определя като неоснователна, необоснована и недоказана. В отговор на първото възражение на Шкода посочва, че Законът за обществените поръчки (ЗОП) му дава оперативна самостоятелност да поставя изисквания, гарантиращи желаните качество и надеждност, а евентуалните участници следва сами да преценят дали могат да изпълнят критериите. По-конкретно, чл. 59 от ЗОП позволява на възложителя да поставя критерии за подбор, свързани с техническите и професионалните способности на евентуалните изпълнители, т.е. условията за предходен опит с по-големи произведени обеми са основани. Относно оплакването по линия на допуснатия опит с производство на дизелови влакове, възложителят посочва, че то даже насърчава конкуренцията, тъй като условието е по-гъвкаво.

Относно второто възражение на „Шкода Транспортейшън“, свързано с различни технически условия в конкурсната процедура, възложителят има разнообразни контрааргументи: оплакването за броя сгъваеми седалки не е достатъчно мотивирано с конкретни примери за нарушения на установени технически стандарти; завишеното изискване за брой седалки за трудноподвижни лица е допустимо, тъй като споменатите от Шкода стандарти посочват минимален брой на такива места за дадена дължина на влака, а не максимален; при възражението срещу условията за минимален брой тоалетни и места за велосипеди и детски колички Шкода цитира условия от друга обществена поръчка, съответно аргументът е нерелевантен, а условията на възложителя отговарят на установените стандарти и са изцяло правомерни; относно оплакването за завишените изисквания за разстояния между седалките, възложителят подчертава, че е в правото си да постави изисквания за по-големи разстояния в името на комфорта на бъдещите пътници на „БДЖ – Пътнически превози“; според възложителя изискването за пригодността на входните врати на влака спрямо перони с различна височина е неразбрано от жалбоподателя, съответно оплакването е необосновано.

Относно третото възражение на „Шкода Транспортейшън“, възложителят приема, че фирмата намира изискването за нецелесъобразно, а не за незаконосъобразно, но тъй като КЗК разглежда само законосъобразността на разглежданите поръчки, възражението е безпредметно.

КЗК приема цялостната жалба на Шкода за допустима, но не се съгласява с всички изложени от жалбоподателя аргументи. Първото оплакване е определено като неоснователно по същество. КЗК приема, че изискванията за опит са ограничаващи, но според Комисията това отговаря на предмета, сложността и обема на обществената поръчка. Комисията също така не открива противоречия между поставените условия и НПВУ.

Относно втората група възражения, КЗК намира някои от тях за основателни, а други - не. Според Комисията, условията на възложителя, касаещи сгъваемите седалки, не са ограничаващи – изискването е за 200 места без сгъваемите седалки, т.е. всеки участник има правото да предложи подходящ според него брой сгъваеми седалки в офертата си, като различията тук не дават предимство в критериите за оценяване (цена за доставка, цена за поддръжка, тегло, енергиен разход, гаранционен срок и срок за доставка). Комисията приема възраженията срещу условията за минимален брой места за трудноподвижни лица, тоалетни, места за велосипедисти и места за детски колички, не защото те са необосновано ограничаващи, а защото възложителят не е мотивирал добре завишените изисквания. С абсолютно същата аргументация КЗК приема и възражението срещу завишените изисквания за разстояние между седалките във влака. Последното техническо възражение – за пригодността на входовете на влака спрямо перони с различна височина – е неоснователно според КЗК, защото възложителят ясно е предвидил в офертата си използването на платформа или стъпало.

Третото основно възражение на „Шкода Транспортейшън“ също е неоснователно според КЗК, тъй като то се базира на собствени хипотетични заключения на жалбоподателя. Нещо повече, то не

конкретизира какво точно е нарушението на възложителя, съответно не може да се заключи несъобразност.

Предвид зачитането на някои от възраженията на „Шкода Транспортейшън“ като основателни, КЗК определя конкурсната процедура за незаконосъобразна, с което тя бива и отменена.

Към декември 2023 г. **само една от поръчките се движи успешно** - МТС договаря закупуване на девет маневрени локомотива за маневри в неелектрифицирани депа с русенската фирма „Експрес Сервиз“ ООД. За тази поръчка не е имало конкурентни кандидати, но предложената цена е много по-ниска от прогнозната. Поръчката възлиза на 10,5 млн. лв. без ДДС и включва не само закупуването на локомотивите, но и поддръжката им за период от 15 години и обучение на персонал.¹⁸

За останалите девет локомотива, които са предвидени да маневрират в частично електрифицирани депа и клоновете към тях, има **само едно предложение** – от "Консорциум 9 Шънтър", в който има китайско участие. Предложението обаче не отговаря на изискванията на поръчителя, а предложената цена от 60,7 млн. лв. без ДДС е с 9 млн. по-висока от прогнозната, поради което поръчката не се осъществява.¹⁹

За 20-те мотрисни влака е имало две предложения - от испанската "Талго" и китайската CRRC Qingdao Sifang. Предложението на първата възлиза на около 1,2 млрд. лв., а на втората – близо двойно по-малко, което поражда съмнения за дъмпинг. И двете предложения обаче са отстранени и министерството решава да премине към директно договаряне с двамата кандидати.²⁰

Същевременно, поръчката за 35 мотрисни влака бива **отменена**, след като КЗК одобрява жалбата на Шкода на 7.12.2023 г. (каре 1). Министерството решава да не обжалва решението на КЗК и да пусне нова обществена поръчка с цел експедитивност.²¹

Към декември поръчката за 7 двуетажни мотрисни влака също е претърпяла **забавяне** заради жалба на Щадлер от октомври 2023 г. (каре 2). КЗК обаче намира жалбата за несъстоятелна, което позволява търга за двуетажни влакове да бъде подновен²². Към януари 2024 г. интерес към тази поръчка е проявил единствено "Консорциум 7 DDEMU", в който има китайско участие – фирмата CRRC Zhuzhou Locomotive. Предложението възлиза на 250 млн. лв. без ДДС или почти двойно под прогнозната дена²³. Много скоро обаче търгът бива прекратен, тъй като предложеното от консорциума време за изпълнение на поръчката е твърде дълго (36 до 52 месеца, спрямо допустимите по НПВУ към този етап 33 месеца)²⁴.

Каре 2. Жалба на Щадлер до КЗК

¹⁸ <https://www.mediapool.bg/pak-falstart-za-kupuvane-na-novi-vlakove-za-3-mlrd-leva-news354467.html>

¹⁹ Пак там.

²⁰ Пак там.

²¹ Пак там.

²² Пак там.

²³ <https://www.mediapool.bg/samo-edin-kandidat-za-dostavka-na-7-dvuetazhni-vlaka-za-bdzh-news355143.html>

²⁴ <https://www.economic.bg/bg/a/view/tyrgyt-za-dvuetajnite-vlakove-e-prekraten>

На 19.10.2023 г. „Щадлер Полска“ входи жалба в КЗК срещу откритата процедура за възлагане на обществена поръчка за доставка на 7 двуетажни електрически мотрисни влака. Искането на жалбата е процедурата да бъде спряна, но КЗК не го уважава.

Жалбата на Щадлер касае запитване за разяснение с два конкретни въпроса, които фирмата е отправила на МТС като възложител. Според жалбоподателя, отговорите на поставените въпроси не са достатъчно конкретни и изчерпателни, с което фирмата не е получила нужните разяснения, които ѝ се полагат според чл. 33 от ЗОП. Желанието на Щадлер е КЗК да отмени конкретното предоставено разяснение, тъй като според фирмата то е незаконосъобразно, и да наложи на възложителя да издаде ново разяснение, което отговаря изчерпателно на въпросите на компанията.

Първият въпрос на Щадлер представлява искане на потвърждение от възложителя, че абсолютно всички вагони на поръчаните влакове следва да са на два етажа и че вторият етаж на даден вагон следва да бъде достъпен от всеки от входовете на вагона. Вторият въпрос иска потвърждение на разбирането, че техническата спецификация изисква максималната височина на всеки електрически мотрисен влак следва да бъде 4650 мм. Причината за въпроса е, че техническата спецификация изброява няколко различни стандарта, съответно не става ясно каква е допустимата максимална височина. Щадлер счита, че зададените въпроси изискват конкретни отговори, но възложителят не е предоставил нужната изчерпателност, което според фирмата е на практика отказ от разяснение и съответно нарушение на чл. 33 от ЗОП. Всъщност отговорът на МТС представлява препратки към конкретни текстове от техническата спецификация към обществената поръчка, поради което Щадлер го намира за незадоволителен. Щадлер също счита, че разяснението не позволява на компанията да предостави конкурентна оферта за конкурса.

Според възложителя жалбата на Щадлер е неоснователна, необоснована и недоказана. Той счита, че техническата спецификация дава изчерпателен отговор на въпросите, които Щадлер повдига. Разписаните технически условия за влаковете са изчерпателни и щом не налагат условие всички вагони да са двуетажни и вторите етажи да бъдат достъпни от всички входове на вагона, то такива изисквания няма. Според възложителя неговият отговор към Щадлер, който цитира конкретни сегменти от спецификацията, е достатъчно ясен и различен отговор би могъл да доведе до изменение на поръчката, което би било в разрез в чл. 33, ал. 5 от ЗОП. Това се дължи на факта, че така зададени въпросите на Щадлер за етажността на всички вагони и достъпа до вторите етажи изискват потвърждение на несъществуващи условия, ако възложителят беше дал или отказал потвърждение, това би било допълнителна информация, която изменя оригиналната оферта. Нещо повече, техническата спецификация ясно сочи, че максималната допустимата височина на влаковете е 4650 мм според статичен габарит G2, съгласно стандарт БДС EN 15273-1+A1. Освен това, в отговора си към Щадлер, възложителят прикачва схема, която нагледно потвърждава каква е максималната височина в милиметри, тоест твърдението за липса на ясен отговор е неоснователно.

Комисията приема изцяло аргументите на възложителя и определя, че неговите отговори в предоставеното разяснение са ясни и не ограничават участието на заинтересовани лица. КЗК публикува решението си на 14 декември 2023 г., с което конкурсната процедура може да продължи.

Същевременно поръчката на 20 push-pull влака също среща **спънка** към февруари 2024 г. – след като министерството е преминало към директно договаряне с двете фирми, отправили предложения по-рано – Talgo и CRRC Qingdao Sifang – ЕК започва разследване на предложението на

втората заради наличие на държавна помощ, която позволява предлагането на по-ниска офертна цена.²⁵

На 27 февруари възобновената поръчка за 35-те мотрисни влака бива **спряна** поради друга жалба към КЗК, този път от френската компания Алстом (подадена на 22 февруари – каре 3). Алстом обжалва техническата спецификация на поръчката, но КЗК отхвърля мотивите им и определя жалбата за несъстоятелна²⁶.

Каре 3. Жалба на „Алстом транспорт С.А.“ до КЗК

Жалбата на „Алстом транспорт С. А.“ до КЗК касае конкурса за 35 едноетажни електрически мотрисни влака и е подадена на 22.02.2024 г. Комисията намира жалбата за допустима, но я определя като неоснователна по същество с решение от 7.03.2024 г.

Твърдението на „Алстом транспорт С. А.“ е, че условието от техническата спецификация за минимална широчина на преходното пространство от минимум 700 мм и минимална височина от 1900 мм се отклонява от изискванията за оперативна съвместимост на железопътната система в ЕС и ограничава много от потенциалните кандидати в конкурса от участие. Според настоящите европейски стандарти, минималната широчина е 550 мм, а не 700 мм. Завишеният критерий е в разрез със стандартното производство на този тип влакове, което обикновено спазва стандарта от 550 мм. Така ако някой производител има готов производствен модел с широчина на преходното пространство от 700 мм или повече, той има необосновано предимство в конкурса. Жалбата обаче касае не оригиналната оферта, а по-късно решение за одобряване на промени в условията по обявената процедура. Тези промени обаче не засягат минималните размери на преходното разстояние във влака. Следователно е налично несъответствие – „Алстом транспорт С. А.“ по същество атакува условия от оригиналното възлагане на конкурсната процедура, въпреки че входиранията жалба касае по-късно решение за изменение на първоначалните условия, които не включват размерите на преходното пространство. Поради това и КЗК оставя без уважение жалбата на Алстом.

В началото на април 2024 г. поръчката за 7-те двуетажни влака **преминава на нов етап**. След като предложението на CRRC Zhuzhou Locomotive CO бива отхвърлено заради недостатъчно късите предложени срокове, МТС обявява нов търг, в който се включва единствено Щадлер, която беше именно компанията, подала жалба по-рано за същата поръчка²⁷.

Към същия месец има и **значително развитие** и с поръчката на 20-те push-pull влака, за която министерството бе преминало към директно договаряне с двамата кандидати от предхождащата отворена процедура. Още на 29 февруари китайският участник, CRRC Zhuzhou Locomotive CO, оттегля офертата си, тъй като подлежи на разследване от страна на ЕК, което според компанията би й попречило да достави влаковете в очаквания срок от 33 месеца. Възлагащата комисия не приема оттеглянето и в началото на март кани и двете компании да удължат срока на офертите си с 3 месеца. Въпреки това, китайската компания отново отказва участие и накрая бива отстранена. При испанския ѝ конкурент обаче също се наблюдават проблеми. Първо, Patentes Talgo SL не е

²⁵ <https://www.economic.bg/bg/a/view/ek-razsledva-naj-goljamata-porychka-za-novi-vlakove-na-ministerstvo-na-transporta>

²⁶ <https://www.economic.bg/bg/a/view/frenskata-alstom-objalva-tyrga-za-35-te-elektricheski-vlaka-po-pvu>

²⁷ <https://www.mediapool.bg/shtadler-shte-dostavi-7-te-dvuetazhni-vlaka-za-300-mln-lv-news357871.html>

декларирала официално подизпълнителя си - Консорциум SiemensTron PushPull. Второ, в техническото приложение на офертата има пропуски, и трето, срокът на доставката на влаковете е по-дълъг от изискваното. На Patentes Talgo се дава шанс да коригира пропуските и да се възобновят преговорите на 27.03.2024 г. Фирмата обаче не предлага по-кратък срок за изпълнение (понеже е получила информация от ЕК, че разчертаните срокове по НПВУ биха могли да се удължат), поради което възложителят я отстранява от процедурата на 17 април²⁸.

В отговор, компанията обжалва решението за **прекратяване** на търга пред КЗК на 9.05.2024 г. (каре 4), но в последствие КЗК я отхвърля като неоснователна с решение от 27 юни, с което процедурата не бива възобновена.

Каре 4. Жалба на „Patentes Talgo“ SL

Жалбата на испанската фирма „Patentes Talgo“ SL определя решението на министъра на транспорта и съобщенията да отмени процедурата по възлагане на обществена поръчка на 20-те push-pull влак като незаконосъобразно и немотивирано. Причината е, че компанията бива отстранена от процедурата на основание чл. 107, т. 1 и т. 2, б. „а“ от ЗОП с мотива, че не може да задоволи изискването на възложителя подвижният състав да бъде доставен в срок от 33 месеца. Според „Patentes Talgo“ SL, предложеният срок от 59 месеца е реалистичен, предвид наличните пазарни реалности. Нещо повече, жалбоподателят изтъква, че крайната цел на всяка обществена поръчка е да задоволи публичния интерес, а отстраняването на компанията противоречи на тази цел.

Позицията на министъра на транспорта и съобщенията като възложител е, че жалбата е първо недопустима, тъй като е подадена след изтичането на законоустановения срок, но и неоснователна по същество. Възложителят изтъква, че процедурата, предмет на жалбата, е свързана с предварително договаряне на доставката на 20-те влака, след като предхождащ открит търг със същия предмет е бил неуспешен. Обозначеният срок за доставка в по-ранната открита процедура също е бил 33 месеца, следователно той не би трябвало да се изменя в процедурата по директно договаряне, тъй като това би било съществено изменение на условията на търга. Министерството също така уточнява, че въпросният срок е съобразен с Механизма за възстановяване и устойчивост, който изисква инвестициите, финансирани с него, да бъдат завършени до 31.08.2026 г. Именно и това налага срокът да бъде 33 месеца. Според възложителя компанията подлежи на отстраняване за предложеният срок от 59 месеца на две основания. Първото касае факта, че „Patentes Talgo“ SL не коригира предложеният срок според условията, споменати в поканата за преговори (противоречие с чл. 107, т. 1 от ЗОП), а второто е самото несъответствие между предложеният и максималният допустим от възложителя срок (чл. 107, т. 2, б. „а“ от ЗОП). В отговор на аргумента в жалбата, споменаващ задоволяването на публичния интерес, министерството също споменава, че задоволяването му не трябва става в противоречие с първоначално обявените параметри в обществената поръчка и със закона.

В крайна сметка КЗК приема жалбата на Patentes Talgo за допустима, но не и за основателна. Комисията посочва, че минималният изискван срок е споменат многократно в поканата за участие в процедурата по директно договаряне. Ако компанията намира условието за ограничаващо, то тя следва да го е обжалвала на по-ранен етап – в 10-дневния срок от изпращането на поканата според 197, ал. 1, т. 5, буква „а“ от ЗОП. Тъй като това не е направено, всякакви аргументи за законосъобразността на това условие от страна на компанията са невалидни. Комисията също определя за несъстоятелно твърдението на „Patentes Talgo“ SL, че

²⁸ <https://www.economic.bg/bg/a/view/porychkata-za-20-te-elektricheski-push-pull-vlaka-derajlira>

след като по-дългият срок в тяхната оферта е реалистичен според пазарните условия, то възложителят трябва да го приеме в процеса на преговорите. Причината е, че „обхватът на преговорите е императивно ограничен, като е въведено задължението при провеждането им комисията по подбор да се придържа точно към първоначално определените условия и изисквания за изпълнение на поръчката, каквото в случая се явява и посоченият от възложителя в поканата за участие максимално допустим срок за доставка и регистрация на бройките подвижен състав не по-дълъг от 33 месеца от датата на започване на изпълнението на договора.“ Според КЗК приемането на по-дълъг срок в хода на преговорите би опорочило цялата поръчка. Поради това решението на министъра на транспорта и съобщенията за отстраняването на „Patentes Talgo“ SL от конкурса е обосновано, а жалбата – неоснователна.

През април търгът за 35-те едноетажни влака също е **възобновен**, има две предложения – от Шкода и от ПЕСА²⁹. Няколко дена по-късно обаче се оказва, че и двете предложения не отговарят на изискванията на министерството, поради което се преминава към директно договаряне и с двете³⁰.

Към края на месеца МТС подписва договор за доставка на 7-те двуетажни влака с Щадлер за 300 млн. лв. Планираният срок на доставка е 26 месеца, а поръчката включва 15-годишна поддръжка и обучение на персонал, който ще управлява влаковете³¹.

През следващите месеци поръчката на 35 едноетажни влака **преминава към директно договаряне**, след като предходният търг, в който се включват Шкода и ПЕСА бива отменен поради незадоволителни срокове, предложени от двете компании³². На този етап вече се включват четири кандидата. От тях най-ниска цена предлага Щадлер – 642 млн. лв., на фона на 768 млн. лв. от Шкода, 840 млн. лв. от ПЕСА и 883 млн. лв. от Алстом³³. Благодарение на това полската компания печели и поръчката. На фона на този успех, поръчката за 20 пуш-пул влака се счита за изпусната към този момент, поради което министерството решава да преговаря с ЕК за изменение на технологията на влаковете, така че да може да се изградят по-бързо³⁴.

През юли обаче поръчката за 35-те едноетажни мотрисни влака също **пропада**, тъй като при договарянето Щадлер поставя „ултимативни изисквания, променящи дори обхвата на договора“. В отговор министерството се обръща към ПЕСА като евентуален изпълнител на въпросната поръчка. Всъщност още когато Щадлер печели поръчката към края на юни, става ясно, че компанията няма да може да се справи с изпълнението на поръчката и договор не е подписан. Министерството избира ПЕСА пред Шкода за замяната на Щадлер, въпреки че цената на ПЕСА е по-висока, вероятно защото Шкода не би могла да се помести в тесните срокове. Паралелно с всичко това, оригиналният

²⁹ <https://www.mediapool.bg/dve-oferti-za-35-novi-vlaka-s-nad-200-mln-lv-razlika-v-tsenite-news358181.html>

³⁰ <https://www.mediapool.bg/i-porachkata-za-35-te-motrisi-za-nad-11-mlrd-lv-shte-se-reshi-s-pryako-dogovaryane-news358371.html>

³¹ <https://www.mediapool.bg/sedemte-novi-dvuetazhni-vlaka-pristigat-v-bulgaria-prez-yuli-2026-g-news358663.html>

³² <https://www.mediapool.bg/gvozdeikov-premina-kam-pryako-dogovaryane-na-35-motrisi-za-11-mlrd-news358838.html>

³³ <https://www.mediapool.bg/cheshkata-koda-frenskata-almom-i-dve-polski-kompanii-podadoha-oferti-za-dostavkata-na-35-motrisi-za-do-11-mlrd-lv-news359414.html>

³⁴ <https://www.mediapool.bg/polskoto-podrazdelenie-na-shtadler-s-vtori-dogovor-za-35-vlaka-za-642-mln-lv-news360530.html>

избор на Щадлер бива обжалван пред КЗК от страна на другите двама участници в конкурса – консорциум „Булему“ и Шкода (каре 5 и 6).

Каре 5. Жалба на консорциум „Булему“³⁵

Жалбата на консорциум „Булему“ пред КЗК е подадена на 8.07.2024 г. и касае решението на министъра на транспорта и съобщенията от 25.06.2024 г. за избор на компанията Щадлер за изпълнител на поръчката за 35 едноетажни електрически мотрисни влака. КЗК се произнася на 1.08.2024 г. и оставя без уважение жалбата. В хода на формиране на решението на Комисията, Щадлер, победителят в обжалвания конкурс, се оттегля от участието си, но това не създава основание КЗК в крайна сметка да не се произнесе по жалбата на „Булему“.

Възраженията на консорциума са четири. Първото е, че според жалбоподателя предложенията на Щадлер и ПЕСА не отговарят на техническите изисквания на възложителя и залагат неизпълним срок за доставка на влаковете. По-конкретно, и двете компании не са лицензирани да доставят влакове с параметри, описани в офертите им, според Регламент за изпълнение (ЕС) 2018/545.

Проблемът при Щадлер е, че техният стандартен модел (Flirt) представлява композиция от 4 вагона с 4 врати, докато техническите спецификации на предложението на фирмата предвижда по 1,5 врати за всеки вагон, закръглено до цяло число. Съответно Щадлер ще трябва да произведе влакове с по 4 вагона и 6 врати, но за целта ще е нужна сериозна техническа модификация на стандартния модел и издействие на ново разрешение, като цялата процедура би отнела 28 месеца, което прави предложението срок за изпълнение непостижим. Проблемът при ПЕСА е сходен – предложението на фирмата предвижда композиция от 3 вагона и 4 врати, но това отново е проблемно, тъй като според жалбоподателя „на някои други пазари такава конфигурация вече е била предложена, но влакът към момента не е наличен, а дори и да беше, отново нямаше да съответства на изискванията на Възложителя, тъй като при влак с три вагона вратите следва да бъдат пет“. И двете компании предлагат срок за доставка на влаковете от 28 месеца (ПЕСА дори залага 27 месеца за доставката на първите два влака), но предвид нуждата за издействие на разрешения за пускане на пазара на нови модели (което отнема стандартно от 38 до 44 месеца), предложенията са нереалистични. Консорциум „Булему“ допълнително изтъква, че по-ранни предложения на двете компании първоначално са посочвали много по-дълги срокове за изпълнение и че рязкото им съкращаване в хода на преговорите би трябвало да бъде ясно мотивирано. Нещо повече, на база практиката от предходни решения на КЗК, министърът на транспорта и съобщенията е следвало да изисква мотивация от двете компании за амбициозните срокове. Според жалбоподателя при обективно оценяване на конкурса би следвало да се отстранят предложенията на двете полски компании именно на база поставените неизпълними срокове.

Отговорът на възложителя на това възражение е, че той не е извършил никакви законови нарушения при избор на изпълнител на поръчката, тъй като чл. 104 ал. 5 му дава правото да изисква разяснения, но не и задължението. В случая министърът стои зад преценката си, че предложенията на двете полски компании са достатъчно добре обосновани и изтъква, че „Булему“ също е заложил срок на изпълнение от 28 месеца, без да е доказал дали има същите разрешения за пускане на пазара.

Второто възражение на „Булему“ е, че двамата полски участници в конкурса не разполагат с депо за поддръжка на доставените от тях влакове и че според протоколите от преговорите с

³⁵ <https://reg.cpc.bg/Dossier.aspx?DossierID=300060910&uniq=1872024+r+11%3A00%3A08>

компаниите те не са извършили никакви предварителни действия за осигуряване на депа, в случай че спечелят конкурса. Нещо повече, жалбоподателят счита, че МТС е трябвало да упражни правото си за изискване на допълнителни разяснения по чл. 104, ал. 5 от ЗОП, предвид липсващата ключова информация за осигуряване на депа за поддръжка.

Тук отговорът на министерството е, че във въпросната обществена поръчка не фигурира условие за предварително наличие на депо за поддръжка. Нещо повече, то даже е предвидило възможност да предостави възможност за ползване на налични депа в страната на евентуалния победител в конкурса.

Третото възражение е, че в хода на преговорите между възложителя и участниците в конкурса, Щадлер не просто е направила допустими подобрения и актуализации на техническото си предложение, а е предала изцяло ново техническо предложение, което е в разрез с чл. 104, ал. 5 от ЗОП. Съответно възложителят не е следвало да приема новата оферта.

Според възложителя това възражение е неоснователно – всички участници в конкурса (включително жалбоподателя) са правели промени в офертите си в хода на преговорите, както именно е и предвидено в съответната процедура по директно договаряне, като тези от страна на Щадлер са извършени след покана от министерството за отстраняване на технически несъответствия в предложението на полската компания.

Четвъртото възражение касае предложената цена за поддръжка от 3,11 лв. без ДДС на километър от страна на ПЕСА. Според „Булему“ тази цена е нереалистично благоприятна и много по-ниска от тази на конкурентите в конкурса (между другото, първоначално Щадлер предлага същата цена, но в хода на преговорите я актуализира до 3,62 лв. без ДДС на километър). Жалбоподателят счита, че възложителят е следвало да изисква мотивация как толкова ниска цена за поддръжка може да бъде постигната, особено предвид неяснотата около осигуряване на депо за поддръжка на територията на страната от страна на ПЕСА.

Тук отговорът на Министерството е, че предложението на ПЕСА наистина е по-благоприятно, но разликата спрямо цените на конкурентите е под 20 на сто, тоест не е достатъчно голяма, за да бъде повод за съмнения.

КЗК намира жалбата за неоснователна по същество. Аргументът по първото възражение на „Булему“ е, че изборът на изпълнител не е в разрез нито със закона, нито с условията на обществената поръчка – поканата за преговори с компаниите участници не включва изискване за наличие на разрешение за пускане на пазара на моделите влакове, описани в офертите. Нещо повече, оценката на „Булему“, че Щадлер и ПЕСА не биха могли да изпълнят ангажимента си, в случай че спечелят конкурса, е изцяло субективна според КЗК. Но дори тя да е вярна, това не прави конкурсната процедура несъобразна със ЗОП, защото изпълнението на доставката в срок е условие за окончателно плащане, след като конкурсът е спечелен и е подписан договор, а не критерий за подбор в конкурса. Аргументът, че възложителят е трябвало да поиска допълнителни разяснения от двете полски компании на база чл. 104, ал. 5 от ЗОП, също е неоснователен според КЗК – първо, защото няма данни да е възникнало основателно съмнение в хода на преговорите, което да наложи запитването, и второ, защото въпросният текст в ЗОП предвижда възможност, а не задължение за възложителя. Отхвърлен е и аргументът на „Булему“, че тъй като срокът за доставка на влаковете е част от методиката за оценяване на офертите, е нужно да се мотивират посочените от участниците срокове. Според ППЗОП това изискване важи само за показатели от методиката по 70, ал. 7, т. 3, буква „б“ от ЗОП (количествено неопределими показатели), какъвто срокът за доставка не е.

КЗК заема позицията на МТС и във връзка с второто възражение на „Булему“: конкурсната процедура изисква евентуалният изпълнител на поръчката да може да поддържа доставените влакове в депа в градовете София и Пловдив, но никъде не е налично условие тези депа да са на разположение на участниците в конкурса към момента на подаване на офертите. Съответно, тук

отново не е налице нарушение. Тук аргументът за незадължаващия характер на чл. 104, ал. 5 от ЗОП също важи.

КЗК не се съгласява и с твърдението на „Булему“, че Щадлер е представила изцяло ново предложение в хода на преговорите – според Комисията направените редакции са изцяло основателни в контекста на процедурата по директно договаряне.

Не е уважено и възражението на „Булему“ относно много ниската цена за поддръжка в офертата на ПЕСА. КЗК отново подчертава, че в текущия контекст нито участникът в конкурса, нито възложителят, са обременени със задължения да мотивират цената. Важно е да се спомене, че „Булему“ намира предложената цена от 3,11 лв. без ДДС на километър от страна на ПЕСА за проблематична поради две причини – първо, компанията не е доказала, че има осигурен достъп до депа в България, където да поддържа доставените влакове, и второ, компанията е получател на помощи от полската държава. Според КЗК обаче тези аргументи са невалидни – първият, защото възложителят не е поставил условие участниците в конкурса да имат достъп до депа към момента на подаването на офертите, а вторият, защото ценовото предложение не е с над 20 на сто по-благоприятно от тези на конкурентите, т.е. в случая държавната помощ не дава нечестно предимство.

Консорциум „Булему“ обжалва решението на КЗК пред ВАС, като към момента (ноември, 2024 г.) ВАС все още не е взел решение по жалбата на дружеството.

Каре 6. Жалба на консорциум „Шкода Транспортейшън и Шкода вагонка“³⁶

Консорциумът „Шкода Транспортейшън и Шкода вагонка“, успоредно с консорциума „Булему“, също обжалва решението на МТС за определяне на доставчик на 35-те едноетажни нискоемисионни мотрисни влака. Жалбата е постъпила на 5 юли, а на 8 август КЗК отсъжда, че тя е неоснователна.

Шкода намира решението за избор на изпълнител за незаконосъобразно поради три причини.

Първата е, че според консорциума възложителят е допуснал нарушение на чл. 67 от ППЗОП, тъй като е започнал преговори с останалите участници в конкурса преди да приключи преговорите си с Шкода. Алинея 1 на чл. 67 от ППЗОП посочва, че поредността на преговорите с отделните фирми се случва според жребий, а ал. 3 забранява на възложителя да оповести резултатите от преговорите с даден участник пред останалите без неговото съгласие. Според тълкуванието на Шкода на ал. 3, министърът на транспорта и съобщенията не би трябвало да започва преговори с другите участници преди финализирането на разговорите с Шкода, т.е. това опорочава процедурата и обезсмисля жребия като гарант за равнопоставеност, публичност и прозрачност в преговорите.

Позицията на възложителя тук е, че описаните от жалбоподателя нарушения не са допуснати, че комисията по възлагане е започнала и завършила преговорите с участниците по отделно и спрямо изтегления жребий, както и че всички участници са получили една и съща информация в хода на преговорите.

Второто възражение касае факта, че докладът към преговорите е подписан не само от редовните членове на комисията по подбор, но и от двама резервни такива, без да има данни те да са встъпили като редовни членове. Шкода намира участието на външни лица във взимането на решенията на комисията за недопустимо и дори изтъква сериозни съмнения, че именно външните лица са имали ключова роля за отстраняването на Шкода от конкурса.

³⁶ <https://reg.cpc.bg/Dossier.aspx?DossierId=300060902>

Тук отговорът на възложителя е, че въпросните резервни членове наистина са се включили в работата на комисията по възлагане на 22.05.2024 г., тъй като двама редовни членове са отсъствали, както и че тяхното разписване в протоколите по дейностите, в които са взели участие, е законосъобразно и дори надлежно. Също така, според възложителя твърденията на Шкода за ролята на резервните членове и влиянието им върху конкурсната им процедура са произволни, правно немотивирани и в разрез с добрите нрави.

Третото основание за жалбата е, че според Шкода възложителят е бездействал по отношение на гореспоменатото нарушение при изготвянето на доклада към преговорите. Жалбоподателят се позовава на чл. 106 ал. 3 от ЗОП, според който министърът на транспорта и съобщенията е трябвало да върне доклада обратно в комисията по подбор на кандидатите поради установените нарушения.

Според възложителя това възражение също е невалидно – министърът на транспорта и съобщенията като възложител е одобрил доклада на комисията по подбор на кандидатите, като позоваването на протоколите за работата на комисията е достатъчна мотивация за това му решение.

В допълнение, възложителят отхвърля твърдението на Шкода, че при липса на незаконосъобразни действия от страна на министъра на транспорта и съобщенията, компанията би спечелила конкурса. В хода на преговорите жалбоподателят е бил изрично поканен да подобри техническото си предложение и по-конкретно срока за доставка на подвижния състав, но Шкода въпреки това потвърждава, че би доставила влаковете между 28-ия и 35-ия месец, поради което е отстранена от процедурата (на основание чл. 107 т.1 и т.2, буква „а“ от ЗОП – не отговаряне на критериите за подбор и предварително обявените условия на поръчката).

В крайна сметка КЗК отхвърля жалбата на консорциум „Шкода Транспортейшън и Шкода вагонка“.

По първото възражение КЗК установява, че не са налични нарушения на чл. 67 ал. 1 и ал. 2 от ППЗОП. Всъщност преговорите с четирите компании са се случвали поетапно, като жребият е бил спазен за всеки етап от преговорите. Комисията по подбор на кандидатите се среща първо с представители на Шкода, които представят своето предложение. По време на срещата, комисията предоставя покана на консорциума да отстрани констатирани несъответствия между офертата му и условията на конкурса. Този процес е повторен и при следващите участници според поредността от жребия. След това се провеждат втори срещи с всяка от компаниите, където се разглеждат подобрените оферти. Освен това протоколите от преговорите не показват по никакъв начин, че комисията по подбор на кандидатите е изложила информация за преговорите с Шкода без съгласието на компанията в хода на преговорите с другите участници, т.е. не е налично и нарушение на чл. 67 ал. 3 от ППЗОП.

КЗК отхвърля и второто възражение на жалбоподателя. Твърдението на Шкода, че няма данни „резервните членове да са встъпили (заменили) като редовни“, е невярно, тъй като наличните протоколи ясно показват, че двама от редовните членове на комисията по подбор на кандидатите са отсъствали (за което свидетелстват заповед за командировка и заявление за отпуск) и че съответно двамата резервни членове са ги заместили. Наличието на резервни членове на комисията, които да заместят редовните в случай на ангажимент, е изцяло законосъобразно и не трябва да се бърка със замяната на членове на комисията, което е изцяло друга хипотеза. Нещо повече, твърдението на Шкода, че именно външната на месеца на двамата резервни членове е довело до загуба на конкурса, също е неоснователно. Първо, в протокола, описващ преговорите с компанията, са се подписали само редовни членове на комисията по подбор. Второ, в хода на преговорите позицията на Шкода е била, че би могла да потвърди готовност да изпълни доставка на подвижен състав в срок на 28 месеца в зависимост от становището на Комисията по поставените въпроси, като в последствие компанията твърди, че

именно това становище е било повлияно от двамата резервни членове и заради тази намеса, компанията не е могла да поеме въпросния ангажимент и е била отстранена от участие. Разглеждайки наличната документация обаче, КЗК установява, че: 1) въпросната условност е изцяло поставена от самия участник, т.е. решението да не се поеме ангажимент за доставка в рамките на 28 месеца е собствено решение на Шкода; 2) Жалбата не аргументира каква е незаконосъобразността на въпросното становище; 3) Шкода е отстранена от конкурса единодушно от всички членове на комисията по подбор именно защото не е могла да обещае доставка в изисквания срок от 28 месеца.

Третото възражение също е невалидно според КЗК – няма данни възложителят да е установил нарушение според хипотезите на чл. 106, ал. 3, т.1 и т. 2 от ЗОП, което да наложи връщане на доклада в комисията по подбор.

Паралелно с това Щадлер не успява да внесе гаранция за изпълнение на договора по поръчката на 7-те двуетажни влака, която е спечелена по-рано през годината, макар че през юни е бил сключен анекс за удължаване на срока за внасяне на гаранцията. Все пак Щадлер изпуска и удължения срок и в последствие обявява, че **се отказва от изпълнението на договора**³⁷.

През август 2024 г. се появява **нова възможност** за изпълнението на поръчката за 20-те влака. Това става възможно след подменянето на типа на предвидените влакове от пуш-пул на мотрисни, тъй като първите са твърде трудоемки и министерството не би могло да осигури поръчка, с която да бъдат доставени до август 2026 г., каквото е изискването на ЕК по НПВУ. В изменената поръчка се включват Шкода и Алстом³⁸. Накрая Шкода печели с предложение, възлизащо на 511,4 млн. лв. без ДДС и срок на доставка от две години, което е с почти 150 млн. лв. по-малко от предложението на консорциума около Алстом³⁹. Няколко седмици по-късно изглежда, че тази поръчка ще достигне до щастлив завършек – на 4-ти септември консорциумът "Шкода Транспортейшън и Шкода Вагонка" подписва договор с МТС за доставка на 20 мотрисни влака с по 300 седящи места и максимална скорост от 160 км/ч. Срокът за изпълнение е 2 години, а Шкода поема ангажимент за поддръжката на влаковете за 15 години напред⁴⁰. В допълнение към договора от септември, на 7.11.2024 година е подписано и допълнително споразумение за доставка на още 5 нови електрически мотрисни влака на стойност 127,8 млн. лв. без ДДС от служебния министър на транспорта Красимира Стоянова и председателя на борда на директорите и главен оперативен директор на "Шкода Транспортейшън" и "Шкода Вагонка" Петър Новотни в София⁴¹.

В заключение, казусът представя нагледно по какъв начин институциите могат да влияят върху наличието или липсата на ключови публични услуги, да ускоряват или забавят процеса по тяхното поръчване, и в крайна сметка – да предрешат начина, по който се изразходват милиарди от обществения ресурс. Обжалването на поръчките в някои случаи се извършва с формални аргументи, които целят единствено забавяне на поръчката, което в случаи като разглеждания е от

³⁷ <https://www.mediapool.bg/bulgaria-pak-se-razmina-s-novi-vlakove-propadat-3-mlrd-lv-ot-evrofondovete-news361489.html>

³⁸ <https://www.mediapool.bg/posleden-shans-za-novi-vlakove-shkoda-i-alstom-naddavat-za-20-motrisi-news361915.html>

³⁹ <https://www.mediapool.bg/shkoda-shte-dostavi-20-motrisni-vlaka-za-511-mln-lv-news362041.html>

⁴⁰ <https://www.mediapool.bg/ima-sdelka-20-novi-vlaka-shkoda-shte-tragnat-prez-avgust-2026-g-news362763.html>

⁴¹ <https://www.mediapool.bg/25-novi-vlaka-ot-shkoda-pristigat-u-nas-do-kraya-na-2026-g-news364867.html>

особено голямо значение и може да доведе директно до невъзможност за изпълнение на поръчката поради стесняването на сроковете. Въпреки това обаче то не може да бъде заобиколено, без това сериозно да наруши правата на бизнеса и гражданите. Скоростта на работа на институциите следва да се ускори, за да отговори на обществените изисквания и на бизнес средата.

ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

- 1) Въпреки много по-значителната като обем дейност по ЗОП, ролята на КЗК по отношение на обществените поръчки е **по-ограничена**. Комисията не може да се самосезира по отношение на обществените поръчки, нито да взема решения по провеждането им извън правомощията си по закона за обществените поръчки – на практика КЗК осъществява контрол по законосъобразност на поръчките в ограничен от закона обхват.
- 2) Поръчките на АПИ **се обжалват в по-голяма степен** в сравнение с тези на останалите възложители. По поръчките за строителство и ремонт на пътища, и особено големите поръчки за РПМ и за магистралите, които са на висока стойност, всички етапи от процедурите и всеки аспект от условията по поръчките се обжалва, и то от абсолютно всички заинтересовани страни. Голям част от решенията по жалбите след това се обжалват във ВАС – както от фирмите-участници, така и от АПИ.
- 3) Структурата на обжалваните поръчки се **различава** от общата структура – два пъти по-голяма тежест имат поръчките за строителство при обжалването. Това е особено валидно за поръчките за строителство и ремонт на републиканската мрежа, които АПИ поръчва по отделни райони за планиране, както и поръчките за ремонт, строителство и поддръжка на магистралите.
- 4) КЗК отсъжда **консистентно** по повод на действията на възложителя АПИ и във връзка с обжалвани етапи на поръчките. Прегледаните жалби за 2023 г. показват третирането на едни и същи проблеми по сходен начин. Като цяло, **КЗК не изглежда да подкрепя позицията на АПИ** в по-голяма степен в жалбите срещу нея, като разбира се това зависи и от поръчката и начина на нейното провеждане.
- 5) Сроковете на разглеждане на жалбите срещу АПИ показват **забавяне между 2 и 3 месеца средно** за всяка поръчка в процеса на обжалване. В отделни случаи това забавяне може да достигне година.
- 6) Налице са някои **различия в тълкуването на законодателството** в областта на обществените поръчки между КЗК и съда, въпреки че те не преобладават. Можем да направим извода, че като цяло КЗК и ВАС тълкуват закона за обществените поръчки по сходен начин.
- 7) Има възможност **да се ускори работата** на институциите, така че да се минимизира негативният ефект върху забавянето на обществените поръчки. Законът дава срокове за обжалване, но няма ограничения пред институциите колко бързо да се произнасят. Това вероятно ще изисква подкрепа за капацитета им.
- 8) Изключително важно за ускоряване и подобряване на работата на КЗК е въвеждането на **нови методи за оценка на пазарите**, които се базират на алгоритми за обработка на големи масиви на информация (и вероятно използване на съвременни, базирани на AI технологии).