

ДО
Г-Н ИВАН ГЕШЕВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СИГНАЛ

от

Асен Василев

Министър на финансите

адрес: ул. Г. С. Раковски 102, гр. София 1040

тел: 02/9859 2000

и

Виолета Комитова

Министър на регионалното развитие и благоустройството

адрес: ул. Св. Св. Кирил и Методий № 17-19, гр. София 1202

тел: 02/94 05 900

УВАЖАЕМИ Г-Н ГЕШЕВ,

С настоящия сигнал сезираме Прокуратурата на Република България за действията на Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) по разходването на средства от държавния бюджет на Република България. Молим да вземете предвид описаните по-долу обстоятелства, установени в хода на съставянето на анализи за разходването на държавния бюджет от Министерството на финансите въз основа на документи и справки, предоставени от АПИ.

Предварителния контекст, в който са установени описаните обстоятелства, е че:

1. АПИ има сключени договори за поддръжка и ремонт на пътища от републиканската пътна мрежа, приложени в Приложение П-06. Договорите са сключени след проведени открити процедури по Закона за обществените поръчки (ЗОП).
2. Според клаузите на горепосочените договори, дейностите по договорите се изпълняват чрез:
 - a. Месечни задания;
 - b. Допълнителни задания;
 - c. Извънредни задания.
3. През 2020 и 2021 г., АПИ възлага **допълнителни и извънредни** задания на изпълнителите на горепосочените договори по следния ред:
 - a. Директорът на дирекция „Поддръжане на пътната инфраструктура“ (ППИ) на АПИ изпраща Доклади към Управителния съвет на АПИ, съдържащи предложения за **допълнителни** или **извънредни** задания;
 - b. УС на АПИ на свои заседания приема предложените от директора на дирекция ППИ задания;
 - c. В решенията си, УС на АПИ решава *„Необходимите средства да бъдат осигурени чрез целево финансиране (ПМС).“*

В хода на съставянето на анализи за разходването на държавния бюджет, от Министерството на финансите бяха обследвани приложенията към този сигнал документи и справки, и бяха установени следните факти и обстоятелства:

Обстоятелство № 1:

В приложените Доклади към УС на АПИ (налични в Приложение П-07.3), Директорът на дирекция ППИ към АПИ включва следното уточнение към мнозинството от предложените допълнителни и извънредни задания по договорите за пътна поддръжка:

„Обръщаме Ви внимание, че към момента дирекция ППИ не разполага с необходимия финансов ресурс за обезпечаване на задания, но поради прякото влияние върху пътната безопасност и запазване здравето на пътуващите, необходимо е дейностите в допълнителното задание да бъдат изпълнени. Възможностите за поемане на допълнителни ангажменти са чрез целево финансиране (ПМС).“

Въпреки, че УС на АПИ са информирани, че агенцията не разполага с нужния финансов ресурс, мнозинството от приложените Протоколи от заседания на УС на АПИ **одобряват** предложените допълнителни задания, с уточнението:

„Необходимите средства да бъдат осигурени чрез целево финансиране (ПМС).“

Намираме решенията на УС да възлагат изпълнението на дейности при отсъствието на финансови средства за изплащането на свършената работа за приети в отклонение от нормативно установените правила. УС на АПИ няма правомощия да инструктира Министерски съвет какви постановления да приема.

Приетите решения са в отклонение от разпоредбите на:

- Чл. 119, ал. 2, чл. 20, т. 2, 3, 4, 5 и 9 от Закона за публичните финанси (ЗПФ);
- Указанията на министъра на финансите по чл. 101 от Закона за публичните финанси (ЗПФ);
- Чл. 3, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1, чл. 7, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС).

В Приложение П-07 към този сигнал са предоставени всички Доклади и прилежащи Протоколи на УС на АПИ, които са обект на този сигнал, заедно с опис и разбивка.

Обстоятелство № 2:

1) При обявяването от АПИ на открити процедури по Закона за обществени поръчки, в Документацията за обществените поръчки (примерна такава е приложена в Приложение П-02) е вписано:

„Сумата от всички плащания по договор за съответна обособена позиция от настоящата поръчка за целия срок на изпълнението му, може да надвишава определената в настоящата документация и в него максимална прогнозна стойност на изпълнението по договора.“ (т. 7.2, стр. 5 от Документацията).

2) В договор РД-38-1/30.08.2019 г. (приложен в Приложение П-06) е вписано следното:

*„Стойността на възлаганите в рамките на настоящия Договор дейности за целия период на действието му е 49 300 000 лв. без ДДС, съответно 59 160 000.00 лв. с ДДС, определена като **прогнозна стойност** на обществената поръчка.“* (чл. 6, ал. 1 от договора)

3) В кореспонденция между Директора на дирекция „Поддържане на пътната инфраструктура“ (ППИ) и Директора на дирекция „Обществени поръчки и правно обслужване“ (ОППО), приложена в Приложение П-03, Директорът на дирекция ОППО изразява становището, че:

„сумата от всички плащания по договор за съответната обособена позиция от поръчката за поддържане за целия срок на изпълнението му, може да надвишава определената в документацията и в него максимална прогнозна стойност на изпълнението на договора.“

Намираме изразената позиция от Дирекция ОППО на АПИ, както и определянето на стойността на договорите като „прогнозна стойност на обществената поръчка“, и използването на тези клаузи като основания УС на АПИ да възлага дейности над вписаната стойност на договорите, за приети в отклонение от нормативно установените правила. На първо място, стойността в самия договор не следва да е прогнозна стойност. В случай, че на етап подготовка на поръчката е ясно, че ще има необходимост от промени, за да бъде законосъобразно, би следвало промените да са предвидени в документацията в съответствие с чл. 116, ал. 1. т. 1 от ЗОП чрез ясни, точни и недвусмислени клаузи, включително клаузи за изменение на цената или опции, като бъдат описани обхватът и естеството на възможните изменения или опции, както и условията, при които те могат да се използват.

Обстоятелство № 3:

Според справка предоставена от АПИ и приложена в Приложение П-04, УС на АПИ възлага допълнителни и извънредни задания многократно над стойността на сключените договори - 40 договора с надвишение от 2,9 млрд. лв. над стойността на договорите.

Намираме решенията на УС на АПИ да възлагат дейности над вписаната стойност на договорите за незаконосъобразни и неправилни, като приети в отклонение от нормативно установените правила. В случай, че се налага увеличение на цената на друго основание, напр. по чл. 116, ал. 1, т. 2 от ЗОП, когато поради непредвидени обстоятелства е възникнала необходимост от извършване на допълнителни доставки, услуги или строителство, които не са включени в първоначалната обществена поръчка, а смяната на изпълнителя би била невъзможна или би затруднила възложителя, то тогава, съгласно чл. 116, ал. 2 изменението не може да надхвърля с повече от 50 на сто стойността на основния договор. Когато се правят последователни изменения, ограничението се прилага за общата стойност на измененията. Последователните изменения не трябва да целят заобикаляне на закона.

Обстоятелство № 4:

Според справка предоставена от АПИ и приложена в Приложение П-04, УС на АПИ възлага допълнителни и извънредни дейности, които надвишават предвидените средства по бюджета на АПИ за тази дейност за годината. При одобрен бюджет на АПИ за 2021 г. за текущ ремонт и поддръжка от 382 млн. лв., поети ангажименти по договорите са общо 2,9 млрд. лв. – 1,45 млрд. лв. за 2021. г и още 1,4 млрд. лв. за 2022 г.

Намираме решенията на УС на АПИ за възлагане на дейности над одобрения със закон годишен бюджет на АПИ за тази дейност за незаконосъобразни и неправилни, като приети в отклонение от нормативно установените правила.

Решенията са приети в отклонение от разпоредбите на: чл. 119, ал. 2, чл. 20, т. 2, 3, 4, 5 и 9 от Закона за публичните финанси; Указанията на министъра на финансите по чл. 101 от Закона за публичните финанси; чл.3, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1, чл. 7, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор. Съгласно чл. 114 от ЗОП (Договор под условие), когато при откриване на процедурата не е осигурено финансиране, възложителят следва да посочи това обстоятелство в обявлението.

Обстоятелство № 5:

В мнозинството от решенията си за възлагане на допълнителни и извънредни задания (приложени в Приложение П-07), УС на АПИ решава „*Необходимите средства да бъдат осигурени чрез целево финансиране (ПМС).*“

Намираме, че решенията на УС на АПИ да възлага на Министерския съвет осигуряването на допълнителен финансов ресурс, извън предвидения по съответния бюджет, са в отклонение на чл. 119, ал. 2, чл. 20, т. 2, 3, 4, 5 и 9 от Закона за публичните финанси; чл. 3, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1, чл. 7, ал. 1, т. 2 и 3 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор.

В подкрепа на изложените обстоятелства е например договор РД-38-1/30.08.2019 (приложен в Приложение П-06), за който има данни, че са допуснати следните нарушения:

- Нарушение съгласно изложеното в Обстоятелство № 2: по-горе.
- Задължителната Гаранция за изпълнение на Договора се базира на стойността на договора от 59 млн. лв. с ДДС (видно от чл. 17, ал. 3 от договора), докато реално възложените дейности възлизат на 352 млн. лв. (видно от справка в Приложение П-04).
- **Увеличаване на стойността на договора, въпреки че в чл. 38, ал. 1 от договора** е заложено единствено, че:
 - (1) „Страните могат да изменят договора по изключение:
 1. *частична замяна на дейности от предмета на поръчка, когато това е в интерес на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ и не води до увеличаване на стойността на договора.*
 2. *намаляване на общата стойност на договора в интерес на ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ при намаляване на договорените единични цени или договорени количества или отпадане на дейности.*“
- Липсват допълнителни споразумения, въпреки че в **чл. 38, ал. 2** е заложено, че измененията и допълнението към договора се извършват с допълнително споразумение.
- В **чл. 38, ал. 4** е определено какви изменения може да бъдат направени **на основание чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП**. В договора не е заложено да се прави

изменение на стойността му на основание чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, само единичните цени могат да бъдат изменяни на това основание.

- Договорът е сключен за срок от 5 години. В чл. 20, ал. 1 и ал. 2 от договора са описани задълженията на възложителя по контрол на изпълнението на договора. Възложителят възлага на изпълнителя какви дейности трябва да бъдат изпълнени чрез трите вида задания и би следвало да проследява изразходването на средствата. Възложителят в хода на изпълнението му преценява как се изразходват средствата и когато са налице основания за изменение на стойността и при осигурено финансиране, може да пристъпи към подписване на допълнително споразумение.
- Чл. 116, ал. 1, т. 2 и т. 3 от ЗОП дават възможност за изменение, при наличие на основания, но увеличението на стойността може да е с до 50%. Стойността на всички допълнителни споразумения следва да не надвишава 50 % от стойността на договора.

Освен нарушение на посочените по-горе разпоредби от ЗОП, доколкото има нарушаване и на клаузите на договора, намираме, че са нарушени и разпоредбите на чл. 3, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2, т. 1 и чл. 6, ал. 1 от Закона за финансово управление и контрол в публичния сектор.

Приложени към този сигнал са копия на всички материали, с които разполага Министерството на финансите, които имат отношение към този сигнал. Оригиналните документи се съхраняват от АПИ.

Този сигнал се подписа в 3 екземпляра – по един за:

1. Главния прокурор на Република България
2. Министерство на финансите
3. Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Приложения към сигнала:

- Приложение П-01. Опис на приложенията към сигнала.
- Приложение П-02. Документация за обществена поръчка.
- Приложение П-03. Кореспонденция м/у дирекции ППИ и ОППО на АПИ.
- Приложение П-04. Справка за текущи задължения на АПИ.
- Приложение П-05. Термини.
- Приложение П-06. Договори на АПИ за пътна поддръжка.
- Приложение П-07. Задания за пътна поддръжка, в т.ч.:
 - Приложение П-07.1 Опис на подредбата на заданията по договори и папки.
 - Приложение П-07.2 Разбивка на всички задания в табличен формат.
 - Приложение П-07.3 Доклади към УС на АПИ, Протоколи от заседания на УС, на АПИ и Допълнителни/Извънредни задания за пътна поддръжка – подредени в папки по договор.

19 юли 2021 г.
гр. София

С уважение:

/...../

министър Асен Василев

/...../

министър Виолета Комитова