

## ОГРАНИЧЕНА ПРОЦЕДУРА

Д-р Събин Събев

При възлагане на обществени поръчки публичните възложители могат свободно да избират между:

- открит процедура
- ограничена процедура

Докато за откритата процедура има много различни публикации и тя е най-често прилаганата процедура, то ограничената процедура незаслужено остава на доста заден план.

Характерното за нея е наличието на самостоятелен етап, при който възложителят извършва предварителен подбор на кандидатите и оферти могат да подадат само допуснатите кандидати.

Според легалната дефиниция, **ограничена процедура е процедура, при която оферти могат да подадат само кандидати, които са получили покана от възложителя след проведен предварителен подбор<sup>1</sup>.**

В ограничената процедура, възложителят издава задължително три решения:

1. За откриване на процедурата
2. За предварителен подбор
3. За класиране на участниците или за прекратяване на процедурата.

Всяко от тях подлежи на самостоятелно обжалване.

При необходимост, възложителят може да издаде и решение за одобряване на обявление за изменение или предварителна информация.

Разяснения по условията на процедурата могат да се искат докато текат и двата срока:

- Срокът за подаване на заявления за участие
- Срокът за подаване на оферти.

За разясненията, давани от възложителя са приложими общите правила.

Ограничената процедура дава възможност на възложителите да стеснят предварително кръга на лицата, които могат да подават оферти. Целта е да бъдат поканени само кандидати, които имат необходимите възможности да изпълнят конкретната обществена поръчка. Преценката относно възможностите на кандидатите се извършва при фазата на

---

<sup>1</sup> Чл. 18, ал. 3 ЗОП

предварителен подбор като се вземат предвид тяхното финансово и икономическо състояние, техническите им възможности и квалификация, необходими за изпълнението на обществената поръчка<sup>2</sup>.

Всяко лице може да подаде заявление за участие в ограничена процедура, в което трябва да представи исканата от възложителя информация относно липсата на основания за отстраняване и съответствието му с критериите за подбор. Оферти подават само кандидати, които възложителят е поканил след проведен предварителен подбор.

Възложителят поставя началото на обществената поръчка с решение за откриване на процедурата по чл. 22, ал. 1, т. 1 ЗОП, което съгласно разпоредбата на ал. 9 на същия член е индивидуален административен акт.

Решението за откриване на процедурата, заедно с обявлението за обществена поръчка при ограничена процедура, се изпращат за публикуване в Регистъра на обществените поръчки, чрез специализиран софтуер, предоставен от Агенцията за обществени поръчки, като се изпращат от възложителя или длъжностното лице, определено от него да организира и/или възлага обществени поръчки чрез директно въвеждане от упълномощен потребител с използване на електронен подпис. Чрез Регистъра на обществените поръчки, обявленията се изпращат до Службата за публикации на Европейския съюз.

Решението за откриване на процедурата подлежи на самостоятелно обжалване.

До документацията за обществена поръчка се предоставя неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп чрез електронни средства по общите правила.

След откриване на процедурата важат общите правила за изменение на условията на процедурата и за разяснения.

Минималният срок за получаване на заявления за участие в ограничена процедура е 30 дни от датата на изпращане на обявлението за обществена поръчка за публикуване или от поканата за потвърждаване на интерес, когато за оповестяване на откриването на процедурата е използвано обявление за предварителна информация. Особеното във втория случай е, че при ограничената процедура възложителят може да използва обявлението за предварителна информация за оповестяване

---

<sup>2</sup> Агенция за обществени поръчки – Наръчник по обществени поръчки, с.90

откриването на процедура<sup>3</sup>. В този случай, възложителят изпраща едновременно покана за потвърждаване на интерес до лицата, които вече са заявили интерес за участие<sup>4</sup>.

При възникване на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчка, поради което е невъзможно спазването на сроковете за получаване на заявления за участие възложителят може мотивирано да определи по-кратък срок за получаване на заявления за участие - не по-малко от 15 дни от датата на изпращане на обявлението за обществена поръчка за публикуване;

Обявлението се изготвя по образец трябва да съдържа минимално съдържането, посочено в приложение № 4 ЗОП. В същото приложение е дадено и минималното съдържание на обявлението за предварителна информация, когато се използва за оповестяване откриването на процедура.

Поради факта, че в ограничената процедура има обособен етап на предварителен подбор, първоначално се подава заявление за участие, което съдържа само документи, които удостоверяват личното състояние на кандидатите, както и съответствието им с критериите за подбор<sup>5</sup>. На този етап възложителят не може да изисква, а кандидатите не могат да подават оферти.

Заявлението за участие съдържа:

- Единен европейски документ за обществени поръчки (ЕЕДОП) за кандидата в съответствие с изискванията на закона и условията на възложителя, а когато е приложимо - ЕЕДОП за всеки от участниците в обединението, което не е юридическо лице, за всеки подизпълнител и за всяко лице, чиито ресурси ще бъдат ангажирани в изпълнението на поръчката;
- Документи за доказване на предприетите мерки за надеждност, когато е приложимо;
- Документи за кандидати обединения, които не са юридически лица, от които да е видно правното основание за създаване на обединението, както и информация във връзка с конкретната обществена поръчки – правата и задълженията на участниците в

---

<sup>3</sup> Чл. 23, ал. 3 ЗОП

<sup>4</sup> Чл. 34, ал. 2 ЗОП

<sup>5</sup> Целта на предварителния подбор е въз основа на подадените заявления и приложените към тях документи, възложителят да избере определени кандидати, които да покани да подадат оферти за участие в процедурата по-нататък. Решение № 34 от 06.02.2007 г. по преписка вх. № КЗК-323/2006г., (закрито заседание) на Комисията за защита на конкуренцията

обединението, разпределението на отговорността между членовете на обединението, дейностите, които ще изпълнява всеки член на обединението.

- **Опис на представените документи**

Когато поръчката е разделена на обособени позиции, за всяка обособена позиция се представя отделно комплектувано заявление за участие.

Документите се поставят в запечатана непрозрачна опаковка, върху която се посочват наименованието на кандидата или участника, включително участниците в обединението, когато е приложимо; адрес за кореспонденция, телефон и по възможност - факс и електронен адрес; наименованието на поръчката, а когато е приложимо - и обособените позиции, за които се подават документите. Те следва да постъпят при възложителя в рамките на определения краен срок за това.

При получаване на заявлението важат общите правила, приложими и при откритата процедура.

Комисията за провеждане на процедурата се конституира със заповед на възложителя. Тази заповед се издава непосредствено преди започване работата на комисията, след като изтече срокът за приемане на заявления за участие.

Заповедта на възложителя за назначаване на комисията не подлежи на самостоятелно обжалване – тя е част от процесуалните действия на възложителя по издаване на окончателния административен акт – решението за класиране на участниците и избор на изпълнител или решение за прекратяване на процедурата.<sup>6</sup>

Съгласно чл. 103, ал. 1 от ЗОП, комисията се състои от нечетен брой членове, което означава че в нейния състав влизат най-малко трима души.

Независимо от броя на членовете, ако той е четен, това е нарушение на императивна разпоредба на ЗОП, което води до незаконосъобразност на вземаните от комисията решения, а от там и до незаконосъобразност на решението на възложителя за класиране на участниците и избор на изпълнител.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Решение № 6766 от 17.05.2013 г. по адм. дело № 2638/2013 на ВАС, IV отделение: „От цялостния анализ на разпоредбата на чл.120 от ЗОП (*отм – бел. моя*): ал.1 – определяща обекта на обжалване; ал.5- определяща началния момент, от който започва да тече срокът за обжалване и ал.8 – определяща лицата с процесуална легитимация за обжалване на всяко едно от решенията е видно, че решението на възложителя за назначаване на комисия не подлежи на самостоятелно обжалване. Ето защо оспорването на състава на комисията е част от оспорването на завършващия я акт.“

<sup>7</sup> Решение № 1069 от 25.09.2012 г. на Комисията за защита на конкуренцията по преписка № 793/2012 г. Възложителят е назначил комисия в състав от 10 члена. КЗК е отменила решението като

Ако комисията се състои от по-малък брой членове от нормативно определения, това също води до незаконосъобразност на вземаните от нея решения.

Членовете на комисията могат да бъдат служители от администрацията на възложителя, но могат да бъдат и лица, които не се намират в трудови или служебни правоотношения с него, като с тях задължително се сключва писмен договор. По своята правна същност той е договор за поръчка.

Нормативните актове не съдържат специални изисквания към членовете на комисията, освен забраната да е налице конфликт на интереси<sup>8</sup> с кандидатите или участниците.

Решенията на комисията се вземат с обикновено мнозинство. Когато член на комисия не е съгласен с решенията и предложенията на комисията, той подписва съответните документи с особено мнение. Особеното мнение се аргументира писмено. Въпреки, че не е изрично записано в закона, по тълкувателен път се достига до извода, че всички заседания, както открити, така и закрити, комисията следва да провежда в пълен състав. При двуетапните процедури – ограничена процедура, състезателен диалог или договаряне с обявление за поръчка, се определя една комисия, която следва да проведе цялата процедура от начало до край.<sup>9</sup>

В случаите, когато решението на възложителя за класиране на кандидатите и избор на изпълнител е обжалвано и контролните органи (КЗК или ВАС) го отменят и върнат преписката на възложителя за продължаване на процедурата от последното законосъобразно действие, работата продължава първоначално назначената комисия, тъй като това е

---

незаконосъобразно – противоречащо на императивната забрана на чл. 18, ал. 1 и 2 от Наредбата за възлагане на малки обществени поръчки (отм.)

<sup>8</sup> Съгласно §2, т. 21 ЗОП, „Конфликт на интереси“ е налице, когато възложителят, негови служители или наети от него лица извън неговата структура, които участват в подготовката или възлагането на обществената поръчка или могат да повлияят на резултата от нея, имат интерес, който може да води до облага по смисъла на чл. 2, ал. 3 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и за който би могло да се приеме, че влияе на тяхната безпристрастност и независимост във връзка с възлагането на обществената поръчка.

<sup>9</sup> Решение № 830 от 15.07.2010 г. по преписка вх. № КЗК- 406/2010г., на Комисията за защита на конкуренцията. В процедура на договаряне с обявление, възложителят е назначил с две отделни заповеди комисии за провеждане на всеки един от етапите на процедурата. С една заповед, е назначен състав на комисията, която следва да разгледа подадените заявления и да извърши предварителния подбор на кандидатите. С последваща друга заповед възложителят назначава втора комисия със задача да проведе следващия етап от процедурата на договаряне с обявление, а именно разглеждане на офертите, пряко договаряне с участниците и оценка на офертите по одобрената методика. Принципно назначаването на две комисии на всеки етап от процедурата за възлагане на обществената поръчка не е съобразено с изискванията на закона и е нарушение от страна на възложителя. КЗК е отменила решението на възложителя за класиране на кандидатите и избор на изпълнител.

същата обществена поръчка и законодателят не е регламентирал определяне на нов помощен орган<sup>10</sup>.

Отварянето на подадените заявления за участие се извършва на публично заседание на комисията. На публичното заседание могат да присъстват кандидатите или участниците в процедурата или техни упълномощени представители, както и представители на средствата за масово осведомяване.

Комисията започва работа, след като получи представените заявления за участие и протокол, с който те се предават на председателя на комисията от длъжностно лице на възложителя.

Запечатаните непрозрачни опаковки със заявленията за участие се отварят по реда на тяхното постъпване, като комисията гласно оповестява тяхното съдържание. Това са единствените действия, които се провеждат в публичното заседание. След извършването им комисията продължава работата си в закрито заседание.

Комисията разглежда документите за съответствие с личното състояние и критериите за подбор, поставени от възложителя и съставя протокол. Когато установи липса, непълнота или несъответствие на информацията, включително нередовност или фактическа грешка, или несъответствие с изискванията към личното състояние или критериите за подбор, комисията ги посочва в протокола и го изпраща на всички кандидати в деня на публикуването му в профила на купувача. В срок до 5 работни дни от получаването на протокола кандидатите, по отношение на които е констатирано несъответствие или липса на информация, могат да представят на комисията нов ЕЕДОП, който съдържа променена и/или допълнена информация. Допълнително предоставената информация може да обхваща и факти и обстоятелства, които са настъпили след крайния срок за получаване на оферти или заявления за участие. Тази възможност се прилага и за подизпълнителите и третите лица, посочени от кандидата. Кандидатът може да замени подизпълнител или трето лице, когато е установено, че подизпълнителят или третото лице не отговарят на условията на възложителя, когато това не води до промяна на

---

<sup>10</sup> Решение № 684 от 22.06.2012 г. по преписка вх. № КЗК-457/2012 г. на Комисията за защита на конкуренцията. След влизане в сила на предходно решение на КЗК, възложителят пристъпва към изпълнението му, като със своя заповед назначава комисия със задача да продължи процедурата за възлагане на обществена поръчка, като разгледа и оцени предложенията на участниците, съгласно указанията в мотивите на решението на КЗК. Следва да се отбележи, че поради многообразието на житейските ситуации, някои членове на комисията нямат възможност да вземат участие в повторното разглеждане и оценяване на офертите. В този случай трябва да бъдат определени нови членове с мотивирана заповед, при спазване на изискванията на ЗОП.

техническото предложение. След изтичането на поставения срок комисията пристъпва към разглеждане на допълнително представените документи относно съответствието на кандидатите с изискванията към личното състояние и критериите за подбор.

При извършването на предварителния подбор и на всеки етап от процедурата комисията може при необходимост да иска разяснения за данни, заявени от кандидатите и/или да проверява заявените данни, включително чрез изискване на информация от други органи и лица.

Една специфична възможност, предоставена на възложителя, приложима при ограничената процедура и при другите двуетапни процедури е правото му за намаляване броя на кандидатите, поканени за участие.

Възложителят може да намалява броя на кандидатите, отговарящи на критериите за подбор, които ще покани за представяне на оферти или за провеждане на диалог. За тази цел, в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, той посочва обективните и недискриминационни критерии или правила, които ще приложи за намаляване броя на кандидатите, и минималния брой кандидати, които възнамерява да покани. Възложителят може да посочи и максимален брой кандидати, които възнамерява да покани. Когато той използва възможността за намаляване броя на кандидатите, минималният брой кандидати, които възнамерява да покани, не може да бъде по-малък от пет.

Когато броят на кандидатите, които отговарят на изискванията, посочени в обявлението, с което се оповестява откриването на процедурата, надвишава обявения максимален брой на лицата, които ще бъдат поканени да представят оферти, възложителят извършва подбор въз основа на посочените в обявлението обективни и недискриминационни критерии.

В случай че възложителят е посочил в обявлението ограничение на броя на кандидатите, които ще бъдат поканени да подадат оферти, той е длъжен да покани такъв брой кандидати, който най-малко да бъде равен на предварително определения минимум. Когато броят на кандидатите, отговарящи на критериите за подбор и на минималните изисквания, е под посочения в обявлението минимум, възложителят може да продължи процедурата, като покани само кандидатите, които отговарят на тези критерии и изисквания.

Когато след провеждане на предварителен подбор възложителят установи, че броят на кандидатите, отговарящи на критериите за подбор и на минималните изисквания, е под посочения в обявлението минимум, възложителят може да продължи процедурата, като покани само кандидатите, които отговарят на тези критерии и изисквания.

Възложителят не може да покани да подадат оферти лица, които не са подали заявление за участие, или кандидати, които не отговарят на критериите за подбор и минималните изисквания.

След приключване на предварителния подбор комисията представя протокол с резултатите от него на възложителя. В срок до 5 работни дни от датата на приемане на протокола възложителят обявява с решение кандидатите, които ще бъдат поканени да представят оферти. В решението се включват и кандидатите, които не отговарят на обявените от възложителя изисквания, и мотивите за това.

Решението подлежи на самостоятелно обжалване.

След влизане в сила на решението за предварителен подбор следва самостоятелен етап на получаване, разглеждане и оценка на офертите. Възложителят изпраща едновременно писмени покани до избраните кандидати за подаване на оферта.

Минималният срок за получаване на оферти при ограничена процедура е 30 дни от датата на изпращане на поканата за представяне на оферти. Сроковете за получаване на оферти могат да се съкратят, но не могат да са по-кратки от 10 дни, когато възложителят е публикувал обявление за предварителна информация и то:

1. е изпратено за публикуване между 35 дни и 12 месеца преди датата на изпращане на обявлението за обществена поръчка за публикуване, и

2. включва цялата информация по част А, раздел I от приложение № 4 на ЗОП.

При възникване на обстоятелства, които изискват спешно възлагане на поръчка, поради което е невъзможно спазването на сроковете за получаване на оферти за участие възложителят може мотивирано да определи по кратък срок за получаване на оферти - не по-малко от 10 дни от датата на изпращане на поканата за представяне на оферти.

За част от публичните възложители (областни управители; кметове на общини, на райони, на кметства, както и кметски наместници, когато са разпоредители с бюджет; представляващи публичноправните организации



и представляващи лечебните заведения - търговски дружества по чл. 36 - 37 от Закона за лечебните заведения, собственост на държавата и/или общините, на които повече от 50 на сто от приходите са от държавния и/или общинския бюджет, и от бюджета на Националната здравноосигурителна каса) законодателят дава възможност да определят срок за получаване на оферти по споразумение с избраните кандидати след приключване на подбора. Споразумението е допустимо само ако на всички кандидати се предостави еднакъв срок за изготвяне и подаване на оферти. Когато не се постигне такова споразумение, срокът се определя от възложителя и не може да бъде по-кратък от 10 дни от датата на изпращане на поканата за представяне на оферти.

Поканата за представяне на оферти се изпраща до избраните кандидати в 3-дневен срок от:

1. изтичането на срока за обжалване - когато решението не е обжалвано, а ако е обжалвано - не е направено искане за налагане на временна мярка;

2. влизането в сила на определението, с което е отхвърлено искането за временна мярка;

3. влизането в сила на решението, когато е наложена временна мярка

Докато тече срокът за получаване на оферти, поканените кандидати могат да искат разяснения по условията на процедурата<sup>11</sup>.

Офертата се подава в запечатана непрозрачна опаковка и включва:

1. техническо предложение, съдържащо:

а) документ за упълномощаване, когато лицето, което подава офертата, не е законният представител на участника;

б) предложение за изпълнение на поръчката в съответствие с техническите спецификации и изискванията на възложителя;

в) декларация за съгласие с клаузите на приложения проект на договор;

г) декларация за срока на валидност на офертата;

---

<sup>11</sup> До този извод стигаме на основание разпоредбата на чл. 33 ал. 1 и 2, според която лицата могат да поискат разяснения по решението, обявлението, поканата за потвърждаване на интерес, документацията за обществена поръчка и описателния документ до 10 дни преди изтичане на срока за получаване на заявленията за участие и/или офертите. Що се отнася до лицата, които могат да искат разяснения, при откритата процедура те се изискват преди провеждане на подбор, поради което не може да се прецени кой има правен интерес от разяснението и следва да се отговори на всеки, тъй като всеки може да подаде оферта. При двуетапните процедури, на етапа подаване на оферти, оферта могат да подадат само поканените кандидати. Следователно само те са заинтересовани от разяснението.

д) декларация, че при изготвяне на офертата са спазени задълженията, свързани с данъци и осигуровки, опазване на околната среда, закрила на заетостта и условията на труд, когато е приложимо;

е) мостри, описание и/или снимки на стоките, които ще се доставят, когато е приложимо;

ж) друга информация и/или документи, изискани от възложителя, когато това се налага от предмета на поръчката;

2. ценово предложение, в отделен запечатан плик, съдържащо предложението на участника относно цената за придобиване, и предложенията по други показатели с парично изражение.

В запечатаната непрозрачна опаковка се поставя и опис на представените документи.

Когато участник подава оферта за повече от една обособена позиция, в опаковката за всяка от позициите се представят поотделно комплектувани технически предложения и отделни непрозрачни пликове с надпис „Предлагани ценови параметри“, с посочване на позицията, за която се отнасят.

Офертите се получават по реда за получаване на заявления за участие.

Отварянето на офертите се извършва на публично заседание на комисията<sup>12</sup>. Председателят на комисията получава офертите с протокол.

Комисията отваря по реда на тяхното постъпване запечатаните непрозрачни опаковки и оповестява тяхното съдържание, и проверява за наличието на отделен запечатан плик с надпис „Предлагани ценови параметри“.

Най-малко трима от членовете на комисията подписват техническото предложение и плика с надпис „Предлагани ценови параметри“<sup>13</sup>. Комисията предлага по един от присъстващите представители на другите участници да подпише техническото предложение и плика с надпис „Предлагани ценови параметри“. С това приключва публичната част от заседанието на комисията.

---

<sup>12</sup> Законодателят не е посочил изрично, че при двуетапните процедури има три публични заседания, но този извод следва от задълженията на комисията да извърши определени действия както по отношение на заявленията за участие, така и по отношение на офертите – аргумент от чл. 54, ал. 2 ППЗОП.

<sup>13</sup> Спазването на процедурните правила относно отварянето на офертата и полагаането на подписите на членовете на комисията върху всеки от документите в техническата ѝ част е гаранция, че офертата е представена от участника във вид, в какъвто е била към момента на отварянето ѝ от оценителната комисия. Решение № 1363 от 06.10.2011 г. по преписка вх. № КЗК -991/2011г., (открито заседание) на Комисията за защита на конкуренцията

Комисията разглежда допуснатите оферти и проверява за тяхното съответствие с предварително обявените условия. Когато част от показателите за оценка обхващат параметри от техническото предложение, комисията оценява офертите по показателите, различни от цена.

Отварянето на пликите с ценовите предложения се извършва на публично заседание на комисията. Както се вижда при ограничената процедура има три публични заседания.

Най-малко два работни дни преди датата на отваряне на ценовите предложения комисията обявява най-малко чрез съобщение в профила на купувача<sup>14</sup> датата, часа и мястото на отварянето. Комисията обявява резултатите от оценяването на офертите по другите показатели, отваря ценовите предложения и ги оповестява. Ценовото предложение на участник, чиято оферта не отговаря на изискванията на възложителя, не се отваря.

Съгласно разпоредбите на чл. 72, ал. 1 от Закона за обществените поръчки, когато предложение в офертата на участник, свързано с цена или разходи, което подлежи на оценяване, е с повече от 20 на сто по-благоприятно от средната стойност на предложенията на останалите участници по същия показател за оценка, възложителят изисква подробна писмена обосновка за начина на неговото образуване, която се представя в 5-дневен срок<sup>15</sup> от получаване на искането.

Комисията класира участниците по степента на съответствие на офертите с предварително обявените от възложителя условия. Когато комплексните оценки на две или повече оферти са равни, се прилагат общите правила, приложими и при откритата процедура.

Резултатите от своята работа, комисията обективира в протоколи.

След приключване на дейността си, комисията изготвя доклад за резултатите от работата си.

Процедурата завършва с решение за определяне на изпълнител или с решение за прекратяване на процедурата, което подлежи на обжалване по общите правила.

[Статията е публикувана в списание „Обществени поръчки“, брой 8-9/2016 г.](#)

---

<sup>14</sup> В оперативната самостоятелност на възложителя е да прецени кой начин е подходящ за уведомяване на участниците в процедурата с оглед всеки конкретен случай за датата, часа и мястото на отваряне на ценовите оферти. Задължително условие е подходящия начин да бъде еднакъв за всички участници, за да не се нарушава принципа на равнопоставеност между тях. Решение № 2781 от 13.03.2015 г. по адм. д. № 14384/2014 на Върховния административен съд

<sup>15</sup> Календарни дни