



ИЗВЛЕЧЕНИЕ ОТ ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0200302616

**за извършен одит за съответствие при финансовото управление в Община
Шабла за периода от 01.01.2015 г. до 30.06.2016 г.**

[Връзка към одитния доклад без частите, изпратени на Прокуратурата на РБ](#)

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 038 от 22.02.2018 г.
на Сметната палата (Протокол № 6)

Настоящото извлечение от одитен доклад е оповестено с Решение на Сметната палата № 139 от 16.05.2023 г.

.....

Част първа РЕЗЮМЕ

.....

При организирането на две обществени поръчки за основен ремонт на участъци от общинската пътна мрежа и ремонт на участъци от уличната мрежа на територията на Община Шабла, проведени последователно през 2015 г. и 2016 г., дейности по поддържане и текущ ремонт на общинските пътища са идентифицирани като основен ремонт, с което са създадени предпоставки за незаконосъобразно разходване на средства с източник целева субсидия за капиталови разходи.

.....

По един договор незаконосъобразно и в нарушение на бюджетната дисциплина, регламентирана в § 2 от ДР на ЗПФ, за текущ ремонт на общински пътища са разходвани целеви средства от държавния бюджет в размер на 198 397,34 лв., от които 44 397,34 лв. предоставени за зимно поддържане и снегопочистване и 153 400 лв. - за изграждане и основен ремонт на общинските пътища. Нарушението е предпоставено при планиране на източниците на финансиране и при организиране на обществената поръчка, което не е установено от въведените контролни механизми.

.....

Част трета КОНСТАТАЦИИ

.....

3. Обществени поръчки

.....

3.2.2.1. Обществена поръчка с предмет *„Основен ремонт на участъци от общинската пътна мрежа и ремонт на участъци от уличната мрежа на територията на Община Шабла по обекти както следва: 1. Основен ремонт на общински път DOB 3223 гр. Шабла – с. Горичане – с. Пролез и път DOB 3221 с. Дуранкулак – с. Граничар; 2. Ремонт на улици /асфалтиране/ в Община Шабла; 3. Полагане на трошокаменна настилка в имот ПИ 73780.501.591 – с. Тюленово“* (ID 9042441)¹

Публичната покана е публикувана на Портала за обществените поръчки на 03.06.2015 г. Прогнозната ѝ стойност е 240 333 лв. Установено е:

а) Избраният от възложителя способ за възлагане на обществената поръчка по реда и условията на Глава осма „а“ от ЗОП (отм.) е законосъобразен. Прогнозната стойност на поръчката попада в стойностните прагове по чл. 14, ал. 4, т. 1 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 33 от 2012 г.);²

б) Публичната покана е изготвена по образец, утвърден от изпълнителния директор на АОП. Наред с нея, като част от документацията за участие, в профила на купувача е публикувана покана за подаване на оферти, която съдържа цялата информация от публичната покана и разширена/допълнителна информация.³ При проверка на съдържанието на публичната покана е установено:

ба) попълнен е реквизитът за „Европейско финансиране“ с отговор „не“, но отсъства по-конкретна информация. В раздел V, т.т. 1 и 2 на поканата за подаване на оферти, достъпна на заинтересованите лица чрез профила на купувача, е направена разбивка на прогнозната стойност по обекти и конкретизиран източника на финансиране както следва:⁴

¹ <http://www.info-m.eu/shabla/?cat=52>

² ОД № 120

³ ОД №№ 178, 179

⁴ ОД №№ 178, 179

- за основен ремонт на общински път DOB 3223 гр. Шабла – с. Горичане – с. Пролез и път DOB 3221 с. Дуранкулак – с. Граничар: 165 333,33 лв. без ДДС - целеви средства за капиталови разходи от Републиканския бюджет за 2015 г.;⁵

- за ремонт на улици /асфалтиране/ в Община Шабла: 66 666,67 лв. без ДДС - бюджетни средствата на Община Шабла;

- за полагане на трошокаменна настилка в имот ПИ 73780.501.591 – с. Тюленово: 8 333,33 лв. без ДДС - бюджетни средствата на Община Шабла.

Информацията за източника на финансиране, посочена в поканата за подаване на оферти е неточна, тъй като общата сума за финансиране на първия обект от предмета на обществената поръчка се формира от средства от целева субсидия за капиталови разходи по чл. 50 от ЗДБРБ за 2015 г. в размер на 153 400 лв. и от трансферите за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища в размер на 45 000 лв.^{6,7}

При определяне на източниците на финансиране на обществената поръчка, без правно основание са планирани 45 000 лв. от средствата за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища.

бб) критерият за възлагане е определен от възложителя като „икономически най-изгодна оферта“. Посочени са 31 вида дейности (СМР), които имат роля на показатели за оценка, като за всеки е определен коефициент на тежест. В публичната покана е посочена формулата за определяне на оценката за всяка дейност и на комплексната оценка.⁸ Въпреки, че е въведена методика за оценка на офертите, с цел отчитане на относителната тежест на видовете СМР в общия обем работа, всички показатели имат отношение единствено към цената на поръчката и възложителят в несъответствие с чл. 28а., ал. 1 от ЗОП⁹ (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) е определил критерия за оценка на офертите като „икономически най-изгодна оферта“, вместо като „най-ниска цена“;

бв) в публичната покана не са обявени *критерии за подбор*, но е поставено изискване за представяне на документи, доказващи техническите възможности и квалификация на участниците. Минималните изисквания, на които трябва да отговарят участниците са посочени в раздел XII „Изисквания към участниците“ от *поканата за подаване на оферти*, достъпна чрез профила на купувача.¹⁰ Тъй като критериите за подбор са съществени изисквания на възложителя, с цел осигуряване в максимална степен на публичност и прозрачност, е следвало да бъдат посочени в публичната покана, публикувана на Портала за обществените поръчки на АОП;

бг) в публичната покана е поставено изискване за представяне на гаранция за изпълнение в „размер на 3 на сто от стойността на договора или сумата от 7 210 лв.“ Гаранцията за изпълнение неоснователно е посочена и в абсолютна сума, тъй като съгласно чл. 59, ал. 3 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.), тя се определя като процент от стойността на обществената поръчка.¹¹

в) Разпоредбата на чл. 101б., ал. 1 от ЗОП (отм.) изисква към поканата да се прилагат технически спецификации и проект на договор.

⁵ ОД № 203

⁶ ОД №№ 203, 205

⁷ Виж т. 3.3.1 от доклада

⁸ ОД № 178

⁹ Съгласно чл. 28а, ал. 1 от ЗОП (отм.), когато критерият за оценка е икономически най-изгодната оферта: 1. чрез избраните показатели и тяхната относителна тежест в комплексната оценка трябва да се осигури определяне на офертата, която предлага най-добро съотношение качество-цена; 2. с показателите за оценка се оценяват самостоятелно характеристиките на предмета на обществената поръчка по отношение на качество, цена, технически предимства, естетически и функционални характеристики, характеристики, свързани с опазване на околната среда, текущи разходи, рентабилност, сервизно обслужване и техническа помощ, дата на доставка и период на доставка или срок на изпълнение и други; 3. за обществени поръчки за строителство с показателите за оценка може да се оценяват характеристики, свързани със: а) качеството или техническите показатели на влагани строителни продукти, на строителни и монтажни работи или на строежа, или б) качеството на предлаганите технологии и/или организация на изпълнение на строежа, или на отделни строителни и монтажни работи.

¹⁰ ОД №№ 178, 179

¹¹ ОД № 178

Публикуваната в профила на купувача техническа спецификация (обр. 12)¹² съдържа списъци на видовете СМР, които ще се извършат при изпълнение на трите обекта от предмета на поръчката, но не отговаря по съдържание на определението, дадено в § 1, т. 30 от допълнителните разпоредби на ЗОП (отм.).¹³

В описанието на поръчката възложителят е определил предмета на първия обект като основен ремонт. Основните ремонти на общинските пътища са строежи от трета категория, които се изпълняват при наличие на съгласувани и одобрени инвестиционни проекти и упражняван от консултант строителен надзор, съгласно чл. 137, ал. 1, т. 3, букви „а“ и „ж“ и ал. 3 и чл. 168, ал. 2 от Закона за устройство на територията (ЗУТ). Включените дейности в т. I на Техническата спецификация¹⁴ за ремонт на общинския път нямат характер на основен ремонт по смисъла на ЗУТ и представляват текущ ремонт, въпреки даденото от възложителя наименование на първия обект от предмета на обществената поръчка, а публичната покана и документацията към нея не съдържат инвестиционни проекти и не предвиждат извършване на строителен надзор. В публичната покана¹⁵ възложителят е обявил, че „обемът на необходимите ремонтни работи по пътни участъци се уточнява на място от избора за изпълнител в присъствието на представител на възложителя“.

При организирането на обществената поръчка, дейности по поддържане и текущ ремонт на общинските пътища са идентифицирани като основен ремонт, с което са създадени предпоставки за незаконосъобразно разходване на средства в размер на 153 400 лв. с източник целева субсидия за капиталови разходи.

г) В деня на публикуване на публичната покана е изпратено съобщение до средствата за масово осведомяване. В несъответствие с чл. 101б., ал. 3, изречение второ от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.), в съобщението е направено разпределение на прогнозната стойност на поръчката по трите обекта от предмета ѝ, което не се съдържа в публичната покана.¹⁶

д) Получаването на офертите е извършено по реда, определен във ВПОП, а разглеждането и оценката – от комисия, назначена със заповед¹⁷ на възложителя. В представените декларации за обстоятелствата по чл. 35, ал. 1, т.т. 2-4 от ЗОП (отм.) от членовете на комисията, е декларирана липса на частен интерес по смисъла на Закона за предотвратяване и *разкриване* на конфликт на интереси, вместо на Закона за предотвратяване и *установяване* на конфликт на интереси.¹⁸ Действията на комисията са в съответствие с чл. 101г., ал. 3 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) и при спазване на реда, определен във ВПОП. Резултатите от разглеждането, оценката и класирането на участниците, са отразени в протокол¹⁹, който след утвърждаване от възложителя е изпратен до всички участници.²⁰

¹² (<http://profil-shabla.org/>, Процедури обявени до 15.04.2016, рубрика „Публични покани“, преписка № 30)

¹³ "Техническа спецификация за строителство" е съвкупността от технически предписания, посочени в документацията за участие, които определят изискванията към характеристики на материалите и стоките по такъв начин, че да отговарят на предвидената от възложителя употреба. Тези характеристики трябва да включват ниво на изпълнение съгласно изискванията за опазване на околната среда, проектиране, което да отговаря на всички изисквания, включително достъп за лица с увреждания, и оценка на съответствието, работни характеристики, безопасност или размери, включително процедурите относно осигуряването на качеството, терминология, символи, изпитване и методи на изпитване, опаковане, маркиране и етикетирание. Те трябва да включват и правила за проектиране, изпитване, строителен надзор и условия за приемане на строителни работи и методи или технологии на строителство, и всички други технически условия, които възложителят е в състояние да предпише по силата на закон или на подзаконовни нормативни актове по отношение на завършен строеж и материалите или частите, включени в него.

¹⁴ <http://www.info-m.eu/shabla/?cat=35>

¹⁵ ОД № 178

¹⁶ ОД № 178, 179

¹⁷ Заповед № РД-04-253 от 15.06.2015 г.

¹⁸ ОД № 176 (т.1.1)

¹⁹ Протокол от 16.06.2015 г., утвърден на 16.06.2015 г.

²⁰ ОД № 176 (т. 1.2)

е) В съответствие с чл. 101е., ал. 1 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) е сключен писмен договор²¹ с класирания на първо място участник. Договорът не отразява следните условия на възложителя, поставени в публичната покана: „обемът на необходимите ремонтни работи по пътни участъци се уточнява на място от представителите на изпълнителя и възложителя, за което се съставят двустранни протоколи“ и „крайната цена на всеки пътен участък не може да надвишава посочените от възложителя максимални стойности в бюджетното разпределение“. В договора е посочена една обща стойност на поръчката, съпадаща с прогнозната стойност. Не е отчетен и фактът, че стойността на договора е определяема и зависи от изпълнените и приети количества на отделните видове СМР.²²

Тези недостатъци са заложили още в проекта на договор към публичната покана.²³ Причина за това е, че не е приложена въведената с чл. 12, ал. 2, изр. второ от ВПОП процедура на съгласуване на проекта на договора от юрист и финансист.²⁴ Създадени са предпоставки при изпълнение на договора да не бъдат изпълнени посочените условия на възложителя.

ж) При сключването на договора са спазени изискванията на чл.101е., ал. 2 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) и от избрания изпълнител са представени изискуемите документи за удостоверяване липсата на обстоятелствата по чл. 47, ал. 1, т. 1 и декларация за липсата на обстоятелствата по чл. 47, ал. 5 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.).²⁵

з) В съответствие с чл. 22б., ал. 5 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.), за обществената поръчка е обособен самостоятелен раздел²⁶ в профила на купувача. В раздела са публикувани относимите документи по чл. 22б., ал. 2 от ЗОП (отм. ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.).²⁷

и) Преобладаващата част от въведените контролни процедури за съгласуване на документи преди вземане на управленските решения не са приложени или не са документирани съобразно въведения вътрешен ред. В несъответствие с чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС, чл.чл. 44 и 47 от ВПОП и чл.чл. 132, 143 и 144 от ВПФУК не е осъществен предварителен контрол преди поемане на задължението по договора за обществена поръчка.²⁸

При подготовката на обществената поръчка са допуснати отклонения от правната рамка, свързани с неправилно определен критерий за възлагане, неоснователно определяне на гаранцията за изпълнение в абсолютен размер, изпращане на съобщение до средствата за масово осведомяване, което съдържа повече информация от тази в публичната покана и неотразяване на условие на възложителя за крайната цена на отделните обекти в договора за обществена поръчка. Не е постигната в пълна степен публичност и прозрачност поради неоповестяване в публичната покана на източника за финансиране и определените от възложителя критерии за подбор. В предмета на първия обект на обществената поръчка, определен от възложителя като основен ремонт, са включени дейности по поддържане и текущ ремонт на общинските пътища, с което са създадени предпоставки за незаконосъобразно разходване на средства от предоставената целева субсидия за капиталови разходи. При определяне на източниците на финансиране на обществената поръчка, неоснователно са планирани средства, предоставени от държавния бюджет за зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища. Създадени са предпоставки за нарушаване на бюджетната дисциплина, по смисъла на § 2 от допълнителните разпоредби на Закона за публичните

²¹ Договор № Д-166 от 26.06.2015 г. с ДЗЗД Консорциум „Път проект“, гр. Варна

²² ОД №№ 178, 203, 204, 206

²³ ОД № 181

²⁴ ОД № 177 (приложение 1)

²⁵ ОД № 176 (т. 1.3)

²⁶ (<http://profil-shabla.org/>, Процедури обявени до 15.04.2016, рубрика „Публични покани“, преписка № 30)

²⁷ ОД № 176 (т. 1.4)

²⁸ ОД № 177 (приложение 1)

финанси. Въведените контролни дейности не са осъществени в пълния си обем, съобразно въведения ред и вътрешният контрол не е бил ефективен.

3.2.2.2. Обществена поръчка с предмет „**Основен ремонт на участъци от общинската пътна мрежа и ремонт на участъци от уличната мрежа на територията на Община Шабла по обекти както следва: 1. Основен ремонт на общински път DOB 3227 /I-9/ - Дуранкулак - к-г Космос; 2. Основен ремонт на общински път DOB 2220 /I-9/- Ваклино-Смин–Черноморци–Захари Стояново; 3. Основен ремонт на общински път DOB 3223 /Шабла -Горичане – Пролез/; 4. Ремонт на улици /асфалтиране/ в Община Шабла; 5. Текущ ремонт на път III-901 “Шабла-Камен бряг - Каварна” от км. 0+000 до км. 3+600 – ул. “Равно поле”, „Нефтяник“, гр. Шабла (ID 9051310)**

Публичната покана е публикувана на Портала за обществените поръчки на 15.03.2016 г. Прогнозната ѝ стойност е 171 978 лв. Установено е:

а) Избраният от възложителя способ за възлагане на обществената поръчка по реда и условията на Глава осма „а“ от ЗОП (отм.) е законосъобразен. Прогнозната стойност на поръчката попада в стойностните прагове по чл. 14, ал. 4, т. 1 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 33 от 2012 г.);²⁹

б) Публичната покана е изготвена по образец, утвърден от изпълнителния директор на АОП. Наред с нея, в профила на купувача е публикувана покана за подаване на оферти, която съдържа разширена информацията.³⁰ При проверка на съдържанието на публичната покана е установено:

ба) в публичната покана е попълнен реквизитът за „Европейско финансиране“ с отговор „не“, но отсъства по-конкретна информация. В раздел V, т. 2 на поканата за подаване на оферти, достъпна на заинтересованите лица чрез профила на купувача, е посочено, че ремонтите ще се финансират от бюджета на Община Шабла.³¹ В поканата за подаване на оферти е направена разбивка на прогнозната стойност по обекти както следва:

№	Обект	Стойност в лева без ДДС
1	Основен ремонт на общински път DOB 3227 /I-9/ - Дуранкулак - к-г Космос	75 000
2	Основен ремонт на общински път DOB 2220 /I-9/- Ваклино - Смин – Черноморци – Захари Стояново	18 978,33
3	Основен ремонт на общински път DOB 3223 /Шабла - Горичане – Пролез/	25 000
4	Ремонт на улици /асфалтиране/ в Община Шабла	50 000
5	Текущ ремонт на път III-901 “Шабла - Камен бряг - Каварна” от км. 0+000 до км. 3+600 – ул. “Равно поле”, „Нефтяник“, гр. Шабла	3000

При извършения анализ е установено, че първите два обекта се финансират със средства от целева субсидия за капиталови разходи по чл. 50 от ЗДБРБ за 2016 г., третият и четвъртият – със собствени средства на общината, а петият - със средства, предоставени от Агенция „Пътна инфраструктура“ на основание Споразумителен протокол № Д-225 от 13.11.2015 г. за съвместно финансиране на поддържането на републиканските пътища в чертите на гр. Шабла.³²

Информацията за източника на финансиране, посочена в поканата за подаване на оферти също е непълна, като не е посочен като източник Републиканският бюджет, от който са предоставени 116 374 лв. за финансиране на обекти 1, 2 и 5 от предмета на поръчката.

бб) критерият за възлагане, определен от възложителя в публичната покана, е „най-ниска цена“. Съгласно методиката от поканата за подаване на оферти, се оценява всяка

²⁹ ОД №№ 120, 182

³⁰ ОД №№ 182, 183

³¹ ОД №№ 182, 183

³² ОД №№ 185, 186

дейност (общо 21 бр.) чрез съпоставка на минималната предложена цена с предложената от участника цена, коригирани с коефициент на тежест. Комплексната оценка се формира като сбор от оценките на всички дейности. Методиката и коефициентите на тежест не са публикувани в публичната покана.³³ Макар че критерият за възлагане е „най-ниска цена“, сравняването на предложените цени не се извършва пряко, а след тяхното преобразуване в оценка по формула, определена в методиката. Коефициентите на тежест и методиката са правилата, които ще се прилагат при определяне на оценката, поради което представляват съществена информация, която е следвало да се оповести в публичната покана, публикувана на Портала за обществените поръчки на АОП, с цел осигуряване на публичност и прозрачност, в съответствие с принципите, регламентирани в ЗОП (отм.).

бв) в публичната покана не са обявени *критерии за подбор*, но е поставено изискване за представяне на документи, доказващи техническите възможности и квалификация на участниците. Минималните изисквания за техническите възможности и квалификация, на които трябва да отговарят участниците са посочени в раздел XII „Изисквания към участниците“ от *поканата за подаване на оферти*, достъпна чрез профила на купувача.³⁴ Тъй като критериите за подбор са съществени изисквания на възложителя, касаещи всички потенциални участници, е следвало да бъдат посочени в публичната покана, публикувана на Портала за обществените поръчки, с цел осигуряване на публичност и прозрачност, в съответствие с принципите на ЗОП (отм.).

бг) в публичната покана и в поканата за подаване на оферти е поставено изискване за представяне на *гаранция за изпълнение*, като в двата документа са посочени различни размери. В публичната покана е определен размер от 3 на сто от стойността на договора, като е посочена сумата от 8 598,92 лв., представляваща 5 на сто от стойността на поръчката. Гаранцията за изпълнение неоснователно е посочена и в абсолютна сума, тъй като съгласно чл. 59, ал. 3 от ЗОП (отм.) тя се определя като процент от стойността на обществената поръчка. В поканата за подаване на оферти, гаранцията за изпълнение е посочена в размер на 5 на сто от стойността на договора или 8 598,92 лв.³⁵

в) Публикуваната в профила на купувача техническа спецификация (обр. 12)³⁶ съдържа списъци на видовете СМР, които ще се извършат при изпълнение на петте обекта от предмета на поръчката, но не отговаря по съдържание на определението, дадено в § 1, т. 30 от допълнителните разпоредби на ЗОП (отм.).

В описанието на поръчката възложителят е определил предмета на първите три обекта като основен ремонт, но включените дейности в т. I, II и III на техническата спецификация за ремонт на общинските пътища нямат характер на основен ремонт по смисъла на ЗУТ и представляват текущ ремонт, въпреки даденото от възложителя наименование на първите три обекта от предмета на обществената поръчка. Публичната покана и документацията към нея не съдържат инвестиционни проекти и не предвиждат извършване на строителен надзор, както изисква ЗУТ. В публичната покана³⁷ възложителят е обявил, че „обемът на необходимите ремонтни работи по пътни участъци се уточнява на място от избрания за изпълнител в присъствието на представител на възложителя, за което се съставят двустранни протоколи“.

При организирането на обществената поръчка, дейности по поддържане и текущ ремонт на общинските пътища (за обекти 1 и 2) са идентифицирани като основен ремонт, с което са създадени предпоставки за незаконосъобразно разходване на средства в размер на 112 774 лв. с източник целева субсидия за капиталови разходи.

г) В деня на публикуване на публичната покана е изпратено съобщение до средствата за масово осведомяване. В несъответствие с чл. 101б., ал. 3, изречение второ от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.), в съобщението е направено разпределение на

³³ ОД № 182

³⁴ ОД №№ 182, 183

³⁵ ОД №№ 182, 183

³⁶ (<http://profil-shabla.org/>, Процедури обявени до 15.04.2016, рубрика „Публични покани“, преписка № 45)

³⁷ ОД № 178

прогнозната стойност на поръчката по петте обекта от предмета ѝ, което не се съдържа в публичната покана.³⁸

д) Получаването на офертите е извършено по реда, определен във ВПОП, а разглеждането и оценката – от комисия, назначена със заповед³⁹ на възложителя. В представените декларации за обстоятелствата по чл. 35, ал. 1, т.т. 2-4 от ЗОП (отм.) от членовете на комисията е декларирана липса на частен интерес по смисъла на Закон за предотвратяване и *разкриване* на конфликт на интереси, вместо Закона за предотвратяване и *установяване* на конфликт на интереси.⁴⁰ Действията на комисията са в съответствие с чл. 101г., ал. 3 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) и при спазване на реда, определен във ВПОП. Резултатите от разглеждането, оценката и класирането на участниците, са отразени в протокол⁴¹, предаден на възложителя за утвърждаване. Утвърденият протокол е изпратен до всички участници.⁴²

е) В съответствие с чл. 101е., ал. 1 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) е сключен писмен договор⁴³ с класирания на първо място участник. Договорът не отразява следното условие на възложителя, поставено в публичната покана: *„обемът на необходимите ремонтни работи по пътни участъци се уточнява на място от представители на изпълнителя и възложителя, за което се съставят двустранни протоколи“*. Този недостатък е заложен още в проекта на договора, приложен към публичната покана.⁴⁴ Причина за това е, че не е осъществена въведената с чл. 12, ал. 2, изр. второ от ВПОП процедура на съгласуване на проекта на договора от юрист и финансист.⁴⁵ Създадени са предпоставки при изпълнение на договора да не бъде изпълнено посоченото условие на възложителя.

ж) При сключването на договора са спазени изискванията на чл.101е., ал. 2 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.) и от избрания изпълнител са представени изискуемите документи за удостоверяване липсата на обстоятелствата по чл. 47, ал. 1, т. 1 и декларация за липсата на обстоятелствата по чл. 47, ал. 5 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.).⁴⁶

з) В съответствие с чл. 22б., ал. 5 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.), за обществената поръчка е обособен самостоятелен раздел⁴⁷ в профила на купувача. В раздела са публикувани относимите документи по чл. 22б., ал. 2 от ЗОП (отм. ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.), свързани с възлагането ѝ.⁴⁸

и) Преобладаващата част от въведените контролни процедури за съгласуване на документи преди вземане на управленските решения не са приложени или не са документирани съобразно въведения вътрешен ред. В несъответствие с чл. 13, ал. 3, т. 5 от ЗФУКПС, чл.чл. 44 и 47 от ВПОП и чл.чл. 132, 143 и 144 от ВПФУК не е осъществен предварителен контрол преди поемане на задължението по договора за обществена поръчка.⁴⁹

При подготовката на обществената поръчка са допуснати отклонения от правната рамка, изразяващи се в неправилно определена гаранция за изпълнение в абсолютен размер, несъответстващ на посочения процент от стойността на договора и изпращане на съобщение до средствата за масово осведомяване, което съдържа повече информация от тази в публичната покана. Не е постигната в пълна степен публичност и прозрачност поради неоповестяване в публичната покана на източника на финансиране и

³⁸ ОД №№ 182, 184

³⁹ Заповед № РД-04-148 от 25.03.2016 г.

⁴⁰ ОД № 176 (т. 2.1)

⁴¹ Протокол от 28.04.2016 г., утвърден на 03.05.2016 г.

⁴² ОД № 176 (т. 2)

⁴³ Договор № Д-134 от 11.05.2016 г. с „Пътно строителство“ АД, гр. Добрич

⁴⁴ ОД №№ 182, 187, 188

⁴⁵ ОД № 176 (т. 2)

⁴⁶ ОД № 176 (т. 2.3), 189

⁴⁷ (<http://profil-shabla.org/>, Процедури обявени до 15.04.2016, рубрика „Публични покани“, преписка № 45)

⁴⁸ ОД № 176 (т. 2)

⁴⁹ ОД № 177 (Приложение 2)

определените от възложителя критерии за подбор. В предмета на първите два обекта на обществената поръчка са включени дейности по поддържане и текущ ремонт на общинските пътища, с което са създадени предпоставки за незаконосъобразно разходване на средства, в размер на 112 774 лв. от целевата субсидия за капиталови разходи, с което не е спазена бюджетната дисциплина, по смисъла на § 2 от допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси. В тези случаи вътрешният контрол не е осъществен или не е бил ефективен.

При организирането на две обществени поръчки за основен ремонт на участъци от общинската пътна мрежа и ремонт на участъци от уличната мрежа на територията на Община Шабла, проведени последователно през 2015 и 2016 г., дейности по поддържане и текущ ремонт на общинските пътища са идентифицирани като основен ремонт, с което са създадени предпоставки за незаконосъобразно разходване на средства с източник целевата субсидия за капиталови разходи.

3.3.1. Договор № Д-166 от 20.06.2015 г. с предмет „1. Основен ремонт на общински път DOB 3223 гр. Шабла – с. Горичане – с. Пролез и път DOB 3221 с. Дуранкулак – с. Граничар.; 2. Ремонт на улици /асфалтиране/ в община Шабла; 3. Полагане на трошокаменна настилка в имот ПИ 73780.501.591 – с. Тюленово“

а) Обектите от предмета на договора и разчетите за тяхното финансиране са утвърдени от ОбС с приложения №3 и №3а към Решение № 628 от 16.02.2015 г. за приемане на общинския бюджет за 2015 г.

аа) Съгласно приложение № 3 „Поименно разпределение на разходите за основен ремонт и придобиване на ДМА и НДМА за 2015 г.“ за финансиране на първия обект (основен ремонт на общински път DOB 3223 гр. Шабла – с. Горичане – с. Пролез и път DOB 3221 с. Дуранкулак – с. Граничар) са планирани общо 198 400 лв., в т.ч.: 153 400 лв. - целева субсидия за капиталови разходи, 29 195 лв. - преходен остатък от 2014 г. на целеви средства и 15 805 лв. - други приходи. При анализа на източника е установено, че 29 195 лв. са средства от неизразходения трансфер от централния бюджет, предоставен на общината през 2014 г. за зимно поддържане и снегочистване на общински пътища, а 15 805 лв. са част от трансфера за зимно поддържане и снегочистване за 2015 г.⁵⁰

Трансферите за зимно поддържане и снегочистване са част от бюджетните взаимоотношения между централния бюджет и бюджета на Община Шабла, определени с чл. 50 от ЗДБРБ за 2014 г. и ЗДБРБ за 2015 г., в размер на 35 700 лв. за всяка година и са с целево предназначение. Целевият характер на средствата произтича и от чл. 54 от ПМС № 8 от 16.01.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2015 г., съгласно който неусвоените средства от предоставените по бюджетите на общините за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища за зимния сезон 2013-2014 г. могат да се използват за същата цел през 2015 г., както и за разплащане на стари задължения за дейността. Аналогичен е текстът на чл. 56, ал. 1 от ПМС № 380 от 29.12.2015 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2016 г., като с чл. 56, ал. 2 от постановлението е въведено изискване остатъците от средства да се възстановяват в държавния бюджет в срок до 20 декември 2016 г.

Дейностите по зимно поддържане и снегочистване и тези за превантивно и текущо поддържане, текущ и основен ремонт на пътищата са различни по характер и се извършват с различна цел. Зимното поддържане на пътищата е дефинирано в чл. 11 от Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата на МРРБ и в чл. 38, ал. 6 от Техническите правила и изисквания за поддържане на пътищата от 2009 г., одобрени от изпълнителния директор на Национална агенция „Пътна

⁵⁰ ОД № 203, 204, 205 (т.4)

инфраструктура“ (НАПИ)⁵¹ като комплекс от дейности, свързани с осигуряване на проходимостта им при зимни условия и премахване или ограничаване на неблагоприятното влияние на снега и леда върху условията на движение.⁵²

Превантивното и текущо поддържане, и текущият ремонт на пътищата са определени в чл. 8, ал.ал. 1 и 2, чл. 10, ал.ал. 1-3 от Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г. Превантивното поддържане на пътищата включва комплекс от планирани и икономически ефективни дейности и строителни и монтажни работи за съхраняване и намаляване на ефекта от стареенето и износването на материалите и конструкциите на основните елементи в обхвата на пътя и за удължаване на техния експлоатационен срок. Превантивно поддържане се прилага за елементите на пътя, които са в добро техническо състояние и със значителен остатъчен експлоатационен срок.

Текущото поддържане на пътищата включва комплекс от всекидневни дейности, които имат за цел да осигурят техническото състояние на пътя, пътните съоръжения и принадлежности в съответствие с действащите нормативни актове и техническите спецификации за строителни продукти. Към текущото поддържане се отнасят и дейностите, свързани с отстраняване на единични повреди и деформации по елементите в обхвата на пътя, пътните съоръжения и принадлежности и предотвратяване на по-нататъшното им развитие. Текущият ремонт на пътищата включва работите, свързани с отстраняването на локални повреди вследствие нормалната експлоатация на пътя и на повреди по пътната настилка, пътните съоръжения и принадлежности, с които не се променят конструкцията и техническите характеристики на платното за движение. Техническите изисквания, норми и правила, както и организацията и технологията на работите, свързани с превантивното поддържане на пътищата, са определени в приложение № 1 на Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г., а основните дейности за текущо поддържане и текущ ремонт на елементите в обхвата на пътя и на пътните съоръжения и принадлежности – в приложение № 2 към наредбата.

Основният ремонт на пътищата, определен в чл. 37, ал. 1 от Техническите правила и изисквания за поддържане на пътищата на НАПИ, е комплекс от ремонтни работи, които имат за цел да възстановят експлоатационното състояние на пътя.

Средствата в размер на 45 000 лв., предоставени за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища, без правно основание с Решение № 628 от 16.02.2015 г. на ОбС не са използвани по предназначението им за финансиране на ремонта на общински пътища.

аб) за финансиране на обектите „Ремонт на улици /асфалтиране/ в община Шабла“ и „Полагане на трошокаменна настилка в имот ПИ 73780.501.591 - с. Тюленово“, са планирани съответно 80 000 лв. и 10 000 лв. собствени бюджетни средства съгласно приложение № 3а „Списък на обектите предвидени за текущ ремонт през 2015 г.“⁵³

б) Изпълнението на договора е приключило на 12.08.2015 г., в договорения срок, със съставяне и подписване на обобщени приемо-предавателни протоколи.⁵⁴

⁵¹ Националната агенция "Пътна инфраструктура" към Министерския съвет е преобразувана в Агенция "Пътна инфраструктура" към министъра на регионалното развитие и благоустройството с чл. 21, ал. 1 от Закона за пътищата (изм. ДВ, бр. 75 от 2009 г.)

⁵² Основните дейности за зимно поддържане на пътищата включват: 1) **подготвителни работи:** изготвяне на планове за зимно поддържане; технически прегледи на заявените за използване машини и съоръжения; подготовка на пътищата за експлоатация при зимни условия; осигуряване на необходимите материали и др.; 2) **снегозащита на пътищата** чрез изграждане и поставяне на снегозащитни устройства – постоянни (крайпътни зелени пояси, земни диги и др.) и временни (огради от преносими инвентарни щитове) устройства, както и окосяване на тревни площи, изсичане на храсти, отстраняване на материали и други предмети в обхвата на пътя, които водят до образуване на снегонавявания; 3) **снегопочистване** (патрулно и периодично) на пътищата до постигане на съответните степени и ниво на зимно поддържане, разчистване на снежни валове, преспи и снегонавявания и отстраняване на уплътнени снежно-ледени пластове; 4) **обезопасяване на пътищата срещу хлъзгане:** разпръскване на минерални материали и химични вещества.

⁵³ ОД № 204

⁵⁴ ОД №№ 206-210

в) Общата стойност на извършените разходи е до размера, определен в договора. Приети са и са платени строително-ремонтни работи (СРР) на обща стойност 288 397 лв. с ДДС, в т.ч.:

ва) 198 397,34 лв. за обект 1 „Основен ремонт на общински път DOB 3223 гр. Шабла – с. Горичане – с. Пролез и път DOB 3221 с. Дуранкулак – с. Граничар“. Разходът е до размера, гласуван от ОбС по приложение № 3 към Решение № 628 от 16.02.2015 г., отчетен като капиталов (основен ремонт на инфраструктурни обекти) в ОКИБ за 2015 г.⁵⁵ Извършените натурални видове строителни и монтажни работи включват работи, които имат характер на дейности по превантивно поддържане и текущ ремонт на общинските пътища, тъй като съответстват на посочените в т. 3.3. от приложение № 1 към чл. 8, ал. 3 и т.1.1.2, б. „е“ от приложение № 2 към чл. 10 ал. 4 от Наредба № РД-02-20-19/12.11.2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата, издадена от МРРБ.

От тях 153 400 лв. са платени със средства от целева субсидия за капиталови разходи, с което при липса на нормативно основание са променени целта и предназначението на средствата.⁵⁶

Останалата част от 44 997,34 лв. са платени с предоставените на общината през 2014 г. и 2015 г. средства за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища.⁵⁷

Извършени са работи с характер на текущ ремонт, които са заплатени със средства от целевата субсидия за капиталови разходи и средства за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища. Нарушена е бюджетната дисциплина, по смисъла на § 2 от допълнителните разпоредби на Закона за публичните финанси.

вб) 89 995,73 лв. за обект 2 „Ремонт на улици (асфалтиране) в община Шабла“, отчетени като текущ ремонт на инфраструктурни обекти в ОКИБ за 2015 г. Разходът превишава размера, гласуван от ОбС по приложение № 3а към Решение № 628 от 16.02.2015 г. с 9 995,73 лв.⁵⁸

вв) за обект 3 „Полагане на трошокаменна настилка в имот ПИ 73780.501.591 – с. Тюленово“ не са извършвани СРР и не са разходвани средства.⁵⁹

При анализа на извършените, приети и платени СРР е установено, че условието на публичната покана - крайната цена на всеки пътен участък да не надвишава посочените от възложителя максимални стойности в бюджетното разпределение, не е изпълнено. Съгласно дадените обяснения от кмета на общината, превишението на планираната стойност на обект 2 е наложена във връзка с изпълнение на друг проект на общината, изискващ осигуряване на алтернативен път за преминаване на транспортния поток през гр. Шабла.⁶⁰

г) Редът за осъществяване на контрола по изпълнение на договори за обществени поръчки, регламентиран в чл. 50 от ВПОП⁶¹ е приложен частично. Не е определено с административен акт на кмета или в самия договор длъжностно лице, което да контролира изпълнението му и да приема извършената работа. Видно от подписаните приемо-предавателни документи, контролът е осъществен от началник отдел „УТС“, на който с утвърдената длъжностна характеристика, са възложени задължения да контролира изпълнението на ремонтните дейности на обектите от общинския бюджет, да подписва актове и протоколи по време на строителството, да упражнява инвеститорски контрол и др. При изпълнение на договора не са съставяни и подписвани актове и протоколи по смисъла на Наредба № 3 от 31.07.2003 г. за съставяне на актове и протоколи по време на строителството, каквито се изискват за всички строежи от първа до пета категория,

⁵⁵ ОД №№ 203, 211, 212, 214, 215

⁵⁶ ОД №№ 209, 211- 214, 220

⁵⁷ ОД №№ 209, 211- 213, 215, 220

⁵⁸ ОД №№ 205 (т.3), 210, 216-220

⁵⁹ ОД №№ 205 (т. 3), 220

⁶⁰ ОД № 205 (т. 3)

⁶¹ ОД № 5 (папка „други вътрешни актове“, № 1)

регламентирани в чл. 137, ал. 1 от ЗУТ.⁶² Това обстоятелство потвърждава направения извод, че фактически извършените СМР на обект 1 представляват текущ, а не основен ремонт.

д) Осъществен е предварителен контрол преди извършване на разходите.

В контролен лист № 1106 от 29.09.2015 г., от лицето осъществяващо контрола е изразено мнение, че разходът по фактура № 0000000001 от 18.09.2015 г. (за обект 1 от предмета на договора) може да бъде извършен. Вътрешният контрол не е установил и предотвратил разходването на целеви средства в общ размер на 198 397,34 лв. извън предназначението, за което са предоставени с чл. 50 от ЗДБРБ за 2014 г. и чл. 50 от ЗДБРБ за 2015 г.⁶³

В контролен лист № 1167 от 07.10.2015 г., от лицето осъществяващо контрола е изразено мнение, че разходът по фактура № 0000000002 от 18.09.2015 г. (за обект 2 от предмета на договора) не може да бъде извършен, тъй като надвишава планираните средства. Независимо от изразеното мнение, от кмета на общината е разпоредено извършването на разхода и средствата са преведени на изпълнителя.⁶⁴

е) За извършените плащания по договора, в профила на купувача е публикувана информация по реда и срока на чл. 22б., ал. 2, т. 14 и чл. 22б., ал. 4 от ЗОП (отм., ред. ДВ, бр. 40 от 2014 г.).⁶⁵

В несъответствие със законовите изисквания, за което са предоставени със ЗДБРБ и в нарушение на бюджетната дисциплина, по смисъла на § 2 от допълнителните разпоредби на ЗПФ, за текущ ремонт на общински пътища са разходвани целеви средства в размер на 198 397,34 лв., от които 44 397,34 лв. са предоставени за зимно поддържане и 153 400 лв. - за изграждане и основен ремонт на общински пътища.

При изпълнение на договора е налице формално съответствие с клаузите, по които страните са се споразумели. Срокът за изпълнение на поръчката е спазен. Изплатените средства съответстват на общата стойност на договора, но при извършване, приемане и плащане на строително-ремонтните работи не е спазено приетото от ОбС бюджетното разпределение на разходите за обекти 2 и 3 от предмета на договора. Несъответствието е установено при извършения предварителен контрол за законосъобразност на разхода, но плащането е разпоредено от кмета на общината.

При изпълнение на договора вътрешният контрол не е ефективен, тъй като не е установил и предотвратил разходването на целеви средства, извън предназначението за което са предоставени.

.....
При изпълнението на Договор № Д-166 от 20.06.2015 г. незаконосъобразно и в нарушение на бюджетната дисциплина, регламентирана в § 2 от ДР на Закона за публичните финанси, за текущ ремонт на общински пътища са разходвани целеви средства от държавния бюджет в размер на 198 397,34 лв., от които 44 397,34 лв. предоставени за зимно поддържане и снегочистване и 153 400 лв. за изграждане и основен ремонт на общинските пътища.

.....
Част четвърта
ЗАКЛЮЧЕНИЕ
.....

С Решение № 628 от 16.02.2015 г. на ОбС за приемане на бюджета за 2015 г., без правно основание за финансиране на основен ремонт на общински пътища са изразходени

⁶² ОД №№ 202 (т.1.4), 209-211, 216, 221, 222

⁶³ ОД №№ 211-215

⁶⁴ ОД №№ 218 и 219

⁶⁵ ОД № 202 (т. 1.8)

целеве средства в общ размер на 45 000 лв., предназначени със ЗДБРБ за 2014 г. и 2015 г. за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища.

Извън предназначението, за което са предоставени със ЗДБРБ, за текущ ремонт на общински пътища са разходвани целеве средства в размер на 198 397,34 лв., от които 44 397,34 лв. за зимно поддържане и 153 400 лв. - за изграждане и основен ремонт на общински пътища.

.....