

ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД

На Междуведомствена работна група, назначена със Заповед № ЗМФ-91/07.02.2022 г. и № РД-02-14-160/07.02.2022 г. на Заместник Министър-председател и Министър на финансите на Република България – Асен Василев и Заместник Министър-председател и Министър на регионалното развитие и благоустройството на Република България – Гроздан Караджов

I. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ:

1. Поставени задачи:

Настоящата работна група е формирана с оглед необходимостта да се извърши анализ на възлаганията, осъществени от Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ) към сключените от нея Договори за поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републиканските пътища. Задачите на комисията са формулирани изчерпателно в заповедта за формирането ѝ, но по съображенията по-долу Работната група имаше обективната възможност да концентрира дейността си върху следните въпроси:

1. Да се извърши анализ на допълнителните и извънредните задания, възлагани по Договорите за поддържане (превантивно, текущо, зимно и ремонтно-възстановителни работи при аварийни ситуации) на републиканските пътища на територията на страната от Агенция „Пътна инфраструктура“.
2. Да се установи дали по всеки отделен Договор за поддържане са възлагани дейности, които не кореспондират с предмета на същия договор.
3. Да се извърши проверка дали за възложените и извършени дейности по Допълнителните/Извънредните задания по Договора е било необходимо снабдяването със съответните строителни книжа и дали такива са били надлежно и своевременно съставяни.

2. Състав на Междуведомствената работна група:

2.1. В първоначалния състав на Междуведомствената работна група са включени общо 11 (единадесет) члена:

- ✓ Двама председатели – Андрей Цеков - заместник министър на финансите на РБ и Явор Пенчев – заместник министър на регионалното развитие и благоустройството на РБ, както и
- ✓ 9 (девет) редови члена.

2.1. В първоначалния състав на Междуведомствената работна група са включени общо 11 (единадесет) члена: А) Двама председатели – Андрей Цеков - заместник министър на финансите на РБ и Явор Пенчев – заместник министър на регионалното развитие и благоустройството на РБ, както и

Б) 9 (девет) редови члена.

2.2. През целия период на дейност работната група е заседавала в състав единствено от 9 души, от които двамата председатели и седем редови члена. Двама членове на комисията не са се явявали на заседания. Поради изключителна служебна ангажираност на част от състава ѝ, както и поради внезапни заболявания на някои от нейните членове през времето на своята работа групата функционира на оперативен ниво (изработване на доклади и анализи) в състав единствено до 5-7 души.

3. Предоставена документация от Агенция пътна инфраструктура:

3.1. Към датата на формиране на Работната група (07.02.2022 г.) документацията, чийто анализ следваше да бъде извършен, не беше налична. В значителната си част същата не се намираше в деловодството на АПИ, а се съхраняваше в архивите на „АВТОМАГИСТРАЛИ“ ЕАД и в тези на отделните Окръжни пътни

управления (ОПУ). Процесът на събиране и предоставяне на документацията от страна на Агенцията стартира със самото формиране на работната група и продължи повече от месец и половина. Същият процес включваше и съставяне на Таблицы от АПИ за възлаганията по всеки един конкретен Договор за поддържане. Такива таблици обаче понастоящем не са налични за всички договори, което допълнително затрудни дейността на работната група.

3.2. Договорите за поддържане на републиканската пътна мрежа, предоставени от АПИ, са 34 (тридесет и четири). По всеки един от тях има допълнителни, респ. извънредни задания, чийто общ брой е малко над 900 (деветстотин), като в това число НЕ се включват множеството месечни задания.

3.3. Предвид горното, оперативната дейност на работната група обективно стартира едва в момента, в който ѝ бяха предоставени данните за отделните конкретни възлагания по Договорите за поддържане. Понастоящем обаче обемът на предоставената информация за някои позиции е все още незадоволителен, което вероятно се отразява върху коректността на констатациите ни.

4. По задачите:

4.1. Именно предвид обема на документацията, забавянето на нейното предоставяне и намаления числен състав на работната група същата концентрира своята дейност единствено върху представените **допълнителни и извънредни задания** по договорите за поддържане от гл. т. на това:

- ✓ Какъв е характерът на строително-монтажните работи (СМР) по всяко едно конкретно задание - т. е. дали те са свързани с ТЕКУЩ РЕМОНТ И/ИЛИ ПОДДРЪЖКА (ТРП) или представляват дейност по реализиране на ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ.
- ✓ С оглед определения характер на конкретния вид СМР по всяко задание - дали предметът на същото „кореспондира“ или „не“ с предмета на съответния Договор за поддържане, тоест дали са спазени разпоредбите на чл. 116, ал. 1 от Закона за обществените поръчки от гл. т. „предмет“.
- ✓ И отново с оглед определения характер на конкретния вид СМР по всяко задание - дали за реализиране на строителството са били нормативно „необходими“ или „не“ одобрени инвестиционни проекти по чл. 137, ал. 3 от ЗУТ и/или предварително издадено и влязло в сила Разрешение за строеж по чл. 148, ал. 1 от ЗУТ; както и ако такива строителни книжа са били необходими, то разполага ли конкретният строеж със същите, т. е. спазен ли е Законът за устройство на територията.

4.2. В периода до предоставяне на необходимата документация беше направен анализ на действащата правна уредба и наличната съдебна практика на административните съдилища по отношение на правилата, по които следва да се прави разграничение *(в контекста на ремонтите на пътя, пътните съоръжения и пътните принадлежности)* между:

- ✓ Реконструкция по см. на § 5, т. 44 ДР ЗУТ
- ✓ Основен ремонт по см. на § 5, т. 42 ДР ЗУТ
- ✓ Текущ ремонт по см. на § 5, т. 43 ДР ЗУТ, вр. с чл. 151, ал. 1, т. 2 ЗУТ.

А) С Писмо изх. № СТ-197-00-563/31.01.2022 г. ДНСК-МРРБ също зае становище по въпросите, свързани с визираното тук разграничение между отделните видове СМР по см. на § 5, т. 42, т. 43 и т. 44 ДР на ЗУТ.

Б) Въз основа на становището на Дирекцията, легалните определения на Закон за устройство на територията и Закона за пътищата, както и на наличната съдебна практика, работната група подготви анализ по посочените проблеми, свързани с разграниченията между отделните видове СМР.

Отделно, работната група състави **ОБЩА РАМКА** на разбирането си за ТЕКУЩ РЕМОНТ по см. на чл. 151, ал. 1, т. 2 ЗУТ на пътя, пътните съоръжения и пътните принадлежности. Същата послужи при

квалифицирането на дейностите по разглежданите задания като един или друг вид СМР. Но независимо от общата рамка всеки специфичен случай беше разглеждан с оглед конкретните му особености.

В) Писмото на ДНСК – МРРБ, Анализът и Общата рамка за Текущ ремонт са представени във формат PDF като *приложения под № 1, № 2 и № 3* към настоящия Окончателен доклад.

4.3. Работа по конкретните Договори за поддържане.

А) Изготвени са текущи доклади за всяко едно задание. Обобщените данни от всички задания към конкретен договор са подадени в Междинен анализ, отразяващ предимно дейностите, които са квалифицирани като ТРП. Изработени са таблици, които отразяват общата стойност на заданията към Договорите, каква част от тях касаят ТРП и каква не, както и процентното съотношение между тези дейности.

Б) Форматът на текущите доклади, който възприе Работната група, беше продиктуван от:

- ✓ Необходимостта за всяко едно от допълнителните/извънредни задания да бъдат посочени конкретни аргументи (*макар и в схематичен вид*), защо дадено възлагане „е“ или „не е“ свързано с предмета на договора за поддържане и оттам - защо за това възлагане са били „необходими“ или „не“ строителни книжа, одобрени/издадени по реда на ЗУТ.
- ✓ Както и от необходимостта докладите да бъдат достъпни за последващ анализ, вкл. и от експерти с друга компетентност, различна от тази по Закона за устройство на територията.

В) Обработените договори са общо **34 (тридесет и четири)**. Към тях са изготвени **906 бр. (деветстотин и шест) доклада** за всяко задание, както следва:

- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-1/30.08.2019 г., АМ ТРАКИЯ – ОПУ СОФИЯ-ПАЗАРДЖИК-ПЛОВДИВ,- СТ. ЗАГОРА.** - Междинен анализ и **62 бр.** доклади (*Приложение № 5*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-3/13.12.2018 Г. АМ ТРАКИЯ – ОПУ БУРГАС-ЯМБОЛ** - Междинен анализ и **16 бр.** доклади (*Приложение № 6*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД 38-1/01.03.2018 г., АМ СТРУМА - АМ ЛЮЛИН** - Междинен анализ и **21 бр.** доклади (*Приложение № 7*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-15/30.09.2020 г. АМ МАРИЦА – СТАРА ЗАГОРА** – Междинен анализ и **1 бр.** доклад (*Приложение № 8*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-2/13.12.2018 г., АМ МАРИЦА – ХАСКОВО** - Междинен анализ и **15 бр.** доклади (*Приложение № 9*);
- ✓ **ДОГОВОР РД-37-9/04.09.2019 АМ ХЕМУС СОФИЯ – ЛОВЕЧ** - Междинен анализ и **49 бр.** доклади (*Приложение № 10*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-13/18.06.2020 г., АМ ХЕМУС, ШУМЕН-ВАРНА** - Междинен анализ и **4 бр.** доклади (*Приложение № 11*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-6/20.11.2019 г., ОПУ КЪРДЖАЛИ** - Междинен анализ и **11 бр.** доклади (*Приложение № 12*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-7/20.11.2019 г., ОПУ ПАЗАРДЖИК** - Междинен анализ и **48 бр.** доклади (*Приложение № 13*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-3/21.10.2019 г., ОПУ ПЛОВДИВ** - Междинен анализ и **38 бр.** доклади (*Приложение № 14*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-5/20.11.2019 Г., ОПУ СМОЛЯН** - Междинен анализ и **19 бр.** доклади (*Приложение № 15*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-12/29.11.2019 г., ОПУ ХАСКОВО** - Междинен анализ и **21 бр.** доклади (*Приложение № 16*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-8/30.03.2020 г., ОПУ БУРГАС** – Междинен анализ и **29 бр.** доклади (*Приложение № 17*);
- ✓ **ДОГОВОР № РД-38-9/31.03.2020 г. ОПУ СЛИВЕН** - Междинен анализ и **17 бр.** доклади (*Приложение № 18*);

- ✓ ДОГОВОР № РД-38-16/30.09.2020 г., ОПУ СТАРА ЗАГОРА - Междинен анализ и **13 бр.** доклади (Приложение № 19);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-17/30.12.2019 г., ОПУ ЯМБОЛ - Междинен анализ и **20 бр.** доклади (Приложение № 20);
- ✓ ДОГОВОР № РД-37-7/14.06.2019 г., ОПУ БЛАГОЕВГРАД - Междинен анализ и **35 бр.** доклади (Приложение № 21);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-8/ 26.11.2019 г., ОПУ КЮСТЕНДИЛ - Междинен анализ и **11 бр.** доклади (Приложение № 22);
- ✓ ДОГОВОР РД-38-16 ОТ 06.12.2019 г., ОПУ ПЕРНИК - Междинен анализ и **18 бр.** доклади (Приложение № 23);
- ✓ ДОГОВОР № РД-37-15/ 03.12.2019 г., ОПУ СОФИЯ - Междинен анализ и **88 бр.** доклади (Приложение № 24);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-11/29.11.2019 г., ОПУ ВЕЛИКО ТЪРНОВО - Междинен анализ и **64 бр.** доклади (Приложение № 25);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-7/30.04.2020 г. ОПУ ГАБРОВО - Междинен анализ и **18 бр.** доклади (Приложение № 26);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-2/19.03.2020 ОПУ РАЗГРАД - Междинен анализ и **12 бр.** доклади (Приложение № 27);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-1/17.03.2020 г. ОПУ РУСЕ - Междинен анализ и **33 бр.** доклади (Приложение № 28);
- ✓ ДОГОВОР № РД - 38 - 4/30.10.2019 г. ОПУ СИЛИСТРА - Междинен анализ и **22 бр.** доклади (Приложение № 29);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-14/ 23.06.2020 г., ОПУ ВИДИН - Междинен анализ и **12 бр.** доклади (Приложение № 30);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-14/02.12.2019 г., ОПУ ВРАЦА - Междинен анализ и **50 бр.** доклади (Приложение № 31);
- ✓ ДОГОВОР РД-38-15-03.12.2019 г., ОПУ МОНТАНА - Междинен анализ и **20 бр.** доклади (Приложение № 32);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-13/29.11.2019, ОПУ ЛОВЕЧ - Междинен анализ и **37 бр.** доклади (Приложение № 33);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-12/29.04.2020 г. ОПУ ПЛЕВЕН - Междинен анализ и **24 бр.** доклади (Приложение № 34).
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-7/30.03.2020 г., ОПУ ВАРНА – Междинен анализ и **30 бр.** доклади (приложение № 35);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-11/01.04.2020 г., ОПУ ДОБРИЧ - Междинен анализ и **10 бр.** доклади (Приложение № 36);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-2/19.09.2019 г., ОПУ ТЪРГОВИЩЕ - Междинен анализ и **18 бр.** доклади (Приложение № 37);
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-10/31.03.2020 г. ОПУ ШУМЕН - Междинен анализ и **20 бр.** доклади (Приложение № 38).

II. ОБОБЩЕНИ КОНСТАТАЦИИ НА РАБОТНАТА ГРУПА:

1. ОТКЛОНЕНИЯ от предмета на договорите при допълнителните и извънредни възлагания се наблюдават при значителна част от позициите.

А) Работната група констатира, че не са допуснати отклонения от предмета на договора (респ. допуснатите такива отклонения са явно малозначителни) по:

- ✓ ДОГОВОР № РД-38-1/17.03.2020 г. ОПУ РУСЕ;
- ✓ ДОГОВОР № РД - 38 - 4/30.10.2019 г. ОПУ СИЛИСТРА
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-6/20.11.2019 г., ОПУ КЪРДЖАЛИ.
- ✓ ДОГОВОР № РД-38-15/30.09.2020 г. АМ МАРИЦА – СТАРА ЗАГОРА;

✓ **ДОГОВОР № РД-38-3/13.12.2018 Г. АМ ТРАКИЯ – ОПУ БУРГАС-ЯМБОЛ**

Дейността на страните, сключили тези договори, е пример, как - дори при несъвършенствата на действащата нормативна уредба - може да се поддържа републиканската мрежа, без да се стига до нарушения на ЗУТ и чл. 116, ал. 1 ЗОП.

Б) По останалите договори се наблюдават отклонения в една или друга степен. По-долу се разглеждат видовете отклонения, както и вероятните причини, способствали за допускането им.

2. ВИДОВЕ ОТКОЛНЕНИЯ: При работата по конкретните задания ясно се разграничават различни видове групи от отклонения. По дефиниция предмет на договорите е единствено извършването на дейност по текущ ремонт и поддръжка, както и работи в аварийни ситуации (най-общо – „ТРП“). Наблюдават се обаче възлагания, които не кореспондират с така очертаня предмет.

2.1. ПЪРВА ГРУПА ОТКОЛНЕНИЯ - ПРОЕКТИРАНЕ: В преимуществената част от случаите преди възлагането на реалните СМР по допълнителните и извънредни задания (*които би следвало да касаят ТРП*) се възлагат и предвиждат за заплащане дейности по изготвяне на „ТЕХНОЛОГИЧНИ ПРОЕКТИ“. При разглеждането на представените проекти се очертават две групи:

- ✓ такива, които в действителност касаят извършването на общо казано „ТРП“ и
- ✓ проекти, които предвиждат **ОСНОВЕН РЕМОНТ И РЕКОНСТРУКЦИЯ**, а в определени случаи и извършването на **НОВИ СТРОЕЖИ** – напр. нови кръстовища, нови пътни съоръжения, несъществуващи преди това и пр. В огромната част от случаите тези проекти са само съгласувани с Института по пътища и мостове, но не са внесени за одобрение по реда на ЗУТ и за издаване въз основа на тях на Разрешения за строеж.

А) Работната група приема, че проектите, технологично свързани с **ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ**, са вид възложена дейност, която НЕ кореспондира с предмета на договорите за поддръжане, касаещи ТРП.

Б) Тук обаче следва да се обърне внимание на проектите, възложени и изготвени за дейности най-общо наименовани „ТРП“:

- ✓ Съгласно разпоредбата на чл. 151, ал. 1, т. 2 от ЗУТ за извършването на текущ ремонт на пътищата, пътните съоръжения и принадлежности не се издава разрешение за строеж, а оттам следва, че не се одобряват и инвестиционни проекти. Пътищата, макар и специфичен вид строежи, се подчиняват на общите правила на Закона за устройство на територията. Тоест нормативно наличието на подобни проекти при текущия им (*на пътищата*) ремонт не е необходимо.
- ✓ Ето защо при възлаганията за подобно проектиране се поставя въпросът – ако тези проекти не са нормативно изискуеми, не е ли нарушение на предмета на договора тяхното допълнително възлагане, което създава хипотетичната възможност за отклоняване на обществени средства?
- ✓ За да бъдат изготвени заданията за извършването на ТРП, са необходими количествено-стойностни сметки (КСС). От гл. т. на инженерната логика подобно проектиране е спомогнало за изготвяне на съответните КСС. Поради тази причина Работната група приема, че възлагания за изготвянето на проекти за дейност от категорията на ТРП (*нищо че те не са нормативно изискуеми за този вид дейност*) не представляват отклонение от предмета на договорите в контекста на чл. 116, ал. 1 от ЗОП.

ЗАБЕЛЕЖКА № 1: Изрично се обръща внимание на възлаганията за проектиране на дейности по ТРП, т. к. наличието на подобно проектиране се споменава само в подзаконовите нормативни актове по приложението на Закона за пътищата и в Общите Технически правила от 2009 г. и 2014 г. на АПИ. Работната група намира, че следва да се направи по-ясна нормативна регламентация на този вид проектиране, за да не възникват възможности за противоречиви тълкувания относно законосъобразността на възлагането му от гл. т. на Закона за обществените поръчки.

ЗАБЕЛЕЖКА № 2: Напр. в Наредба № РД -02-20-19 от 12 ноември 2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата се предвиждат „индивидуални проекти“, но не за СМР по текущ ремонт като цяло, а за извършване на изчерпателно изброени 4- 5 вида дейности, като ремонт на откоси и др. Тестът и този подзаконен нормативен акт не предвижда цялостно проектиране, каквото е възлагано от страна на АПИ.

Независимо, че чл. 151 от ЗУТ не предвижда одобряване на инвестиционни проекти при текущите ремонти, все пак тяхното наличие дава яснота, какво точно се извършва на място. Именно тези технологични проекти спомогнаха работата на настоящата комисия за определянето характера на предвидените с тях СМР. Както вече посочихме по-горе, те спомогат и за изготвяне на ясно задание за изпълнение, вкл. за изготвяне на КСС и дават възможност за последващ контрол на изпълнението. Същите способстват и за бъдещото последващо планиране на ремонтните дейности на републиканската пътна мрежа. **Оттук, би било добре, да се помисли в посока на тяхната нормативна регламентация.**

Отделно, част от инженерния състав на работната група прави и предложение да бъде изработена от АПИ като допълнение на Техническите й правила т. нар. „технологична карта“. Тя е документ /наръчник/, който съдържа всички инструкции и необходимата информация за извършването на текущата поддръжката на пътя и пътните съоръжения:

- Какъв вид СМР следва трябва да се извършат при отстраняване на съответния вид повреда;
- В какъв ред трябва да бъдат изпълнени операциите, предвидени в технологичния процес;
- Какви материали и механизация са необходими за ефективното извършване на дейността;
- Типови схеми, чертежи и детайли за отстраняване на повредата.

Въвеждането на адаптирана „технологична карта“ за всеки конкретен строеж е също опция, която може да бъде обсъдена.

В) В допълнение следва да се изтъкне, че се наблюдават случаи (касаящи преимуществено проектирането и изпълнението на дейности, квалифицирани като основен ремонт/реконструкция), при които към определена дата се възлага изпълнението на строителството (въз основа на подробна количествено-стойностна сметка), а на по-късна дата (или по същото време) се възлага изработката на самия проект. В тези случаи е необяснимо по какъв начин са формирани количествените сметка за възлагане на СМР преди изготвянето на съответните проекти. Такива примери са изложени в долната таблица:

ТАБЛИЦА № 1

No	Задание	Стойност	Възлагане на СМР	Възлагане на проектиране
1	Превантивен ремонт на път III-861 (Път-86) - "Югово - Лъки - Граница Смолянска област" от км 0+000 до км 31+040	45,001,889.28 лв.	28.08.2020	05.11.2020
2	Превантивен ремонт на път II-86 /Път I-8/- Асеновград - Смолян в участъка от км 0+075 до км 14+234, с дължина 14,159 км	23,967,439.18 лв.	19.01.2021	12.03.2021
3	Превантивен ремонт на път III-667 в участъка от км 12+496 до км 40+169	31,301,813.95 лв.	29.04.2021	29.04.2021
4	Ремонтни дейности на път III-1004 - от км 0+000 до км 6+290 на територията на ОПУ Враца	4,551,610.69 лв.	06.10.2020	27.01.2021
5	Превантивен ремонт на път III-8007 „Хаскаво-Узунджово-Александрово-Константиново-Симеоновград“ от км 0+000 до км 25+080	17,898,003.36 лв.	10.08.2020	10.08.2020
6	Ремонт на път I-4 „Коритна Български извор – Микре -о.п. Севлиево-В.Търново-о.п. Омуртаг-о.п.Търговище-(о.п.Разград-о.п. Шумен)“ от км 243+000 до км 250+300, с дължина 7,300 км. на територията на област Търговище	6,864,074.74 лв.	29.05.2020	30.06.2020
7	Ремонтно-възстановителни дейности на виадукт на км 34+220 на АМ Хемус	9,934,180.28 лв.	29.05.2020	30.06.2020

2.2. ВТОРА ГРУПА ОТКЛОНЕНИЯ, СВЪРЗАНА С ПОНЯТИЕТО АВАРИЕН РЕМОНТ: При разглеждане на случаите а) изрично определени от АПИ като аварийен ремонт, както и б) тези, които не са квалифицирани от Агенцията като аварийни, но са очертани като такива напр. в Обяснителните записки към „Технологичните проекти“, по които следва да бъдат извършени, се оформят следните групи „аварийни“ възлагания:

- ✓ Възлагания за СМР, които изцяло носят характеристиките на дейност по ТРП – например почистване и извозване на свлекли се скални маси върху пътното платно, поправка на нарушената цялост на асфалтовото покритие (*биндер и износващ пласт*), поправка на обрुшени бордюри, мантинели и пр.
- ✓ Възлагания за СМР, които изцяло носят характеристиките на ОСНОВЕН РЕМОНТ И РЕКОНСТРУКЦИЯ, за които обаче са представени влезли в сила строителни книжа, издадени в условията на аварийен ремонт по реда на чл. 148, ал. 6 ЗУТ (виж Междинен анализ по Договор № РД-37-9/04.09.2019 г., АМ Хемус, София – Ловеч и Доклади № 6, 7, 10, 11, 25 и 26 към този анализ).
- ✓ Възлагания за СМР, които изцяло носят характеристиките на ОСНОВЕН РЕМОНТ НА СЪЩЕСТВУВАЩ СТРОЕЖ, за които обаче НЕ са представени доказателства за депозирані искания за издаване на строителни книжа поне по реда на чл. 148, ал. 6 ЗУТ – в тази група напр. са СМР по възстановяване конструкцията на пропаднал път.
- ✓ Възлагания за СМР, които изцяло носят характеристиките на ОСНОВЕН РЕМОНТ И РЕКОНСТРУКЦИЯ на съществуващ строеж, включващи и изграждането НА НОВИ НЕСЪЩЕСТВУВАЛИ ДО ТОЗИ МОМЕНТ НЕГОВИ ЕЛЕМЕНТИ, за които също НЕ са представени доказателства за депозирані искания за издаване на строителни книжа поне по чл. 148, ал. 6 ЗУТ – в тази група напр. са СМР по изграждане на нови галерии, които осъществяват несъществуваща преди това връзка между двете тръби на тунели (виж Междинен анализ по Договор № РД-37-9/04.09.2019 г., АМ Хемус, София – Ловеч и Доклади № 18 и 21 към този анализ).

А) За първата група от възлагания, касаеща аварийни СМР, носещи характеристиките и на ТРП, работната група приема, че напълно кореспондират с предмета на договорите за поддържане.

Б) За втората група от аварийни СМР, носещи характеристиките на ОСНОВЕН РЕМОНТ И РЕКОНСТРУКЦИЯ, за които са представени влезли в сила строителни книжа, макар и издадени след стартиране на съответните СМР:

- ✓ При наличие на подобни стабилизирани строителни книжа, издадени именно по реда на чл. 148, ал. 6 ЗУТ, е недопустимо върху тях да се осъществява последващ косвен контрол по въпроса дали в действителност осъществените дейности са аварийни или не, както и върху вида включени дейности.
- ✓ Работната група отчита тази строителна документация като безспорно доказателство именно за наличието на аварийни дейности, които кореспондират с предмета на договорите за поддържане, включващ и този вид СМР (*аварийни*).

В) За третата група от дейности, представляващи ОСНОВЕН РЕМОНТ (*като например възстановяване конструкцията на пропаднал път*), за които не са представени строителни книжа за аварийен ремонт, Работната група приема, че същите НЕ кореспондират с предмета на договора. Тази позиция е приета, доколкото за други подобни ремонти (*виж по-горе*) са положени необходимите усилия за спазване на чл. 148, ал. 6 ЗУТ, което е създало условията да се приеме, че е спазен и предметът на договора в контекста на чл. 116, ал. 1 ЗОП.

ЗАБЕЛЕЖКА № 3: Факт е, че от самото наименование на конкретно възложената дейност – възстановяване конструкцията на пропаднал път – може да се направи предположение за аварийния характер на СМР. Тук би могло да бъде взето и компромисно

решение за приемане на конкретната дейност като аварийна, т. е. кореспондираща с предмета на договора. А липсващите необходими строителни книжа да бъдат отчетени като нарушение единствено на плоскостта на Закона за устройство на територията. Но това следва да бъде преценявано за всеки конкретен случай, а не да бъде възприето като правило, т. к. последното може да бъде използвано за оправдаване на всички отклонения вкл. на тези по т. 2. 3 по-долу, извършени в противоречие със ЗУТ и ЗОП.

Г) За четвъртата група от дейности, включващи СМР по цялостна реконструкция на път и пътни съоръжения, при които дори се изграждат нови техни елементи, Работната група приема, че те НЕ попадат под хипотезата на аварийния ремонт и НЕ кореспондират с предмета на договорите за поддържане. Аварийният ремонт предполага спешни дейности по възстановяването на съществуващ строеж във вида му преди аварията. Ето защо е недопустимо под формата на „аварийен ремонт“ да се възлагат СМР по неговата цялостна реконструкция, модернизиране, разширяване и пр.

2.3. ТРЕТА ГРУПА ОТКЛОНЕНИЯ – СМР ПО ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ. Както беше посочено вече, предметът на Договорите е извършване на дейност най-общо наименована „ТРП“. Работната група констатира, че в значителната част по Договорите са възлагани дейности по извършване именно на ОСНОВНИ РЕМОНТИ, РЕКОНСТРУКЦИИ И НОВИ СТРОЕЖИ. Конкретните съображения са посочени в отделните доклади по всяко едно от заданията. Няма как да се приеме, че всички тези СМР са с аварийен характер, още повече за извършване на подобно строителство е необходимо издаването на строителни книжа по реда на чл. 148, ал. 6 от ЗУТ. Такива книжа НЕ са представени, което означава, че възложителят е разглеждал дейностите като ТРП, а не като аварийен основен ремонт.

ЗАБЕЛЕЖКА № 4: В тази група попадат вкл. основните ремонти и реконструкции, осъществявани чрез метода на **СТУДЕНО РЕЦИКЛИРАНЕ**:

- Процесът изисква използване на рециклиращи машини (рециклатори), проектирани за обработване на дебели конструктивни пластове за един работен цикъл при висока производствена скорост
- Технологията обхваща фрезование на материала от съществуващата настилка и смесването му със стабилизиращи вещества и вода до пълното хомогенизиране на сместа.
- Фрезването и смесването се извършват до предварително определена дълбочина. Обикновено дебелината на рециклирания пласт е по-голяма от 100 мм и достига до около 300 мм. (дълбоко рециклиране);
- По тази технология се **СЪЗДАВА НОВ ПЛАСТ** с определена дебелина и с високи якостни характеристики. Върху него се полагат новите биндер и износващ пласт.
- Използваният метод води до значителна/респ. незначителна промяна на нивелетата (т. е. промяна в геометрията на пътя), но съществено е това, че той има следния ефект:
 - **Значително увеличаване носимоспособността на пътя.**
 - **Изграждане на неговата водоустойчивост вследствие на значителното намаляване на водопропускливостта на пластове му.**
 - **Подобряване на мразоустойчивостта.**

1. Видно от Писмо изх. № СТ-197-00-563/31.01.2022 г. на ДНСК текущият ремонт на път представлява извършването на СМР по подмяна на биндер и износващ пласт. Дирекцията изрично е обърнала внимание, че съгласно разпоредбата на § 5, т. 43 ДР на ЗУТ при текущия ремонт **НЕ се включват които дейности, водят до промяна характеристиките на пътя. В случая използваният метод води до**

промяна на тези характеристики чрез полагането на нов пласт с високи якостни характеристики, върху който се полагат новите биндер и износващ пласт.

Изхождайки от становището на ДНСК Работната група приема, че използването на метода СТУДЕНО РЕЦИКЛИРАНЕ кореспондира по-скоро с легалното определение за РЕКОНСТРУКЦИЯ на пътя по см. на § 5, т. 44 ДР ЗУТ.

2. Факт е, че методиката е предвидена като възможност в Наредба № РД-02-20-19 от 12 ноември 2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата. По съображенията по-долу в хипотезите на противоречие на подзаконен акт с разбиранията на ЗУТ за реконструкция/основен и текущ ремонт се прилагат с приоритет нормите на ЗУТ.

3. Горното оказва влияние върху квалификацията на извършваните СМР по конкретните задания именно като РЕКОНСТРУКЦИЯ, но това не означава, че използваният метод следва да бъде отречен.

Точно напротив - чрез студеното рециклиране старата асфалтова настилка се използва като строителен материал. Спестяват се разходи за натоварване и извозване на дело на материалите от съществуващите асфалтови пластове и компрометираната пътна основа. **Това прави технологията по-евтина** от традиционните прилаганите методи за рехабилитация и реконструкция, като същата има и значителен екологичен ефект, тъй се намалява необходимостта от разработването на нови кариери.

4. В контекста на казаното, че технологията е **принципно** много по-евтина от останалите методи за ремонт/реконструкция на пътя, са **необясними изключително високите стойности за този вид СМР, заложили в заданията за определени Областни пътни управления, предимно в Южна България.**

Това провокира Работната група да обърне особено внимание на методологията и начините на нейното прилагане. Т. е. тя не само не кореспондира с понятието текущ ремонт, но дори да се приеме обратното, остава проблемът с нейното нелогично остойностяване.

Примерите (извън студеното рециклиране по забележка № 4) за извършване на основен ремонт/реконструкция/респ. нов строеж са множество. Същите са и най-разнообразни:

А) Тук може да се обърне внимание напр. на **Доклад № 42 и № 44 към Междинен анализ - ОПУ ПАЗАРДЖИК**. Те касаят задания за проектиране и реални СМР по „Възстановяване на път PAZ 2060/II-84 от с дължина от 0,5 км и неговото естествено продължение местен път с дължина от 5,696 км, при които се наблюдават дестабилизационни процеси в участък км 1+795 до км 1+843“,

- ✓ За този ремонт е изготвен технологичен проект, но същият касае по-малък участък от 3,822 км независимо, че и възлагането за проектиране е за 5,696 км. Обяснителните записки по част Пътна към този проект НЕ коментират дестабилизационни процеси в участък км 1+795 до км 1+843, предвиждат единствено пренастилане (нов биндер и нов износващ пласт), подмяна/поставяне на банкети и нови бордюри – все дейности, относими към ТРП
- ✓ В същото време заданието за реалните строително - монтажни работи (СМР) предвижда механизирани земен и скален изкоп (50 485 куб. м. за път с дължина 5,696 км) и транспорт на земни/скални маси за над 2,2 мил. лв. без ДДС. Това е приблизително ½ от общата стойност на възлагането. Обяснението на тези стойности и количества би могло да бъде с изграждането на изцяло нова пътна конструкция (нов път) в онзи участък, който не е упоменат в технологичния проект.

Б) Друг пример е изграждане на нови кръстовища-виж **Доклад № 13 към Междинен анализ - ОПУ ПАЗАРДЖИК, Доклад 8 и Доклад 9 към Междинен анализ - ОПУ ЯМБОЛ**, както и реконструкция на пътни съоръжения, напр. по **Междинен анализ – АМ ХЕМУС София – Ловеч и Междинен Анализ - АМ Тракия – София, Пазарджик, Пловдив, Ст. Загора.**

В) Налице са и примери, при които се променят габаритите на пътя чрез уширяването му, което отново е реконструкция – вж. Доклад № 11 към Междинен Анализ ОПУ Сливен и мн. други.

3. ПРЕДСТАВЯНЕ В ТАБЛИЧЕН ВИД НА ПРОЦЕНТОСТО СЪОТНОШЕНИЕ МЕЖДУ ДЕЙНОСТИТЕ „ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ“ (ОР/Р/НС) СПРЯМО ОБЩАТА СТОЙНОСТ НА ВЪЗЛАГАНИЯТА ПО ДОГОВОРИТЕ (подробна справка е представена в Приложение № 4) :

ТАБЛИЦА № 2

No	Област/АМ	Обща стойност на заданията	Основен ремонт/реконструкция и/или ново строителство	
			Стойност	%
1	АМ "ТРАКИЯ" (София, Пазарджик, Пловдив, Ст. Загора)	334,346,983.52 лв.	288,963,405.06 лв.	86.43%
2	АМ "ТРАКИЯ" (Ст. Загора, Сливен, Ямбол, Бургас)	6,702,464.61 лв.	0.00 лв.	0.00%
3	АМ "ЛЮЛИН" и АМ "СТРУМА" (София, Перник, Кюстендил)	66,380,440.32 лв.	61,877,922.31 лв.	93.22%
4	АМ "МАРИЦА" (от км 0+000 до км 19+800) (Ст. Загора)	1,307,815.20 лв.	0.00 лв.	0.00%
5	АМ "МАРИЦА" (Хасково)	37,142,712.85 лв.	32,304,449.89 лв.	86.97%
6	АМ "ХЕМУС" (София и Ловеч)	281,306,249.78 лв.	164,554,442.98 лв.	58.50%
7	АМ "ХЕМУС" (Варна и Шумен)	5,692,501.51 лв.	5,159,205.00 лв.	90.63%
8	КЪРДЖАЛИ	14,837,084.76 лв.	0.00 лв.	0.00%
9	ПАЗАРДЖИК	319,553,399.81 лв.	315,251,745.70 лв.	98.65%
10	ПЛОВДИВ	259,817,252.36 лв.	228,249,995.14 лв.	87.85%
11	СМОЛЯН	76,970,500.56 лв.	69,851,944.90 лв.	90.75%
12	ХАСКОВО	56,354,502.64 лв.	53,432,616.51 лв.	94.82%
13	БУРГАС	68,137,388.33 лв.	62,565,240.35 лв.	91.82%
14	СЛИВЕН	42,854,190.22 лв.	20,638,964.74 лв.	48.16%
15	СТАРА ЗАГОРА	19,472,907.93 лв.	4,433,643.46 лв.	22.77%
16	ЯМБОЛ	107,446,682.81 лв.	105,276,483.52 лв.	97.98%
17	БЛАГОЕВГРАД	158,305,717.21 лв.	151,933,548.78 лв.	95.97%
18	КЮСТЕНДИЛ	17,063,461.99 лв.	8,946,416.40 лв.	52.43%
19	ПЕРНИК	34,014,659.21 лв.	14,850,202.82 лв.	43.66%
20	СОФИЯ	229,183,363.06 лв.	184,708,060.69 лв.	80.59%
21	ВЕЛИКО ТЪРНОВО	97,823,288.10 лв.	68,748,853.67 лв.	70.28%
22	ГАБРОВО	29,697,507.92 лв.	3,274,434.61 лв.	11.03%
23	РАЗГРАД	54,034,436.19 лв.	45,908,559.77 лв.	84.96%
24	РУСЕ	94,364,695.28 лв.	209,764.20 лв.	0.22%
25	СИЛИСТРА	74,293,771.63 лв.	0.00 лв.	0.00%
26	ВИДИН	27,124,084.35 лв.	26,074,598.19 лв.	96.13%
27	ВРАЦА	123,765,063.29 лв.	111,052,588.76 лв.	89.73%
28	МОНТАНА	20,462,271.69 лв.	15,654,625.86 лв.	76.50%
29	ЛОВЕЧ	44,124,372.17 лв.	43,821,352.30 лв.	99.31%
30	ПЛЕВЕН	41,133,212.67 лв.	36,975,906.12 лв.	89.89%
31	ВАРНА	186,462,301.59 лв.	185,074,707.62 лв.	99.26%
32	ДОБРИЧ	35,587,475.51 лв.	18,712,002.72 лв.	52.58%
33	ТЪРГОВИЩЕ	71,229,992.25 лв.	71,037,079.89 лв.	99.73%
34	ШУМЕН	69,788,543.20 лв.	63,081,078.65 лв.	90.39%
34 Договора		3,106,781,294.51 лв.	2,462,623,840.61 лв.	79.27%

4. ПРИЧИНИ И УСЛОВИЯ, СПОСОБСТВАЛИ ЗА ДОПУСКАНЕ НА ОТКЛОНЕНИЯТА ОТ ПРЕДМЕТА НА ДОГОВОРИТЕ ЗА ПОДДЪРЖАНЕ И ЗА НЕСПАЗВАНЕ ИЗИСКВАНИЯТА НА ЗУТ.

ПЪРВО: ДЕЙСТВАЩО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, КОЕТО НЕ ОТЧИТА СПЕЦИФИКИТЕ НА ИНФРАСТРУКТУРНИТЕ ОБЕКТИ.

А) Законът за пътищата (ЗП) е специален спрямо Закона за устройство на територията, но като акт от равна (на ЗУТ) степен НЕ създава специални правила за ремонта на пътищата, пътните съоръжения и принадлежности. Такива различни правила НЕ могат да бъдат създавани от подзаконов акт по приложението на ЗУТ и/или на друг закон.

- ✓ В случая АПИ се е водила от правилата за текущ ремонт, инкорпорирани в собствените й Технологични правила от 2009 и 2014 г. и от разпоредбите на издадената по приложението на ЗП - Наредба № рд-02-20-19 от 12 ноември 2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата. В определени позиции би могло да се приеме, че тези актове влизат в колизия с разбиранията на ЗУТ за ОСНОВЕН РЕМОНТ И РЕКОНСТРУКЦИЯ, като определят като типични за тях дейности като текущ ремонт.
- ✓ Не е съобразено, че ако подзаконов нормативен акт по приложението на ЗУТ и/или ЗП РАЗШИРЯВА значението на понятието ТЕКУЩ РЕМОНТ, като включва в съдържанието му дейности, относими към основния ремонт или реконструкцията, то на основание чл. 5, ал. 1 от АПК и чл. 15, ал. 1 и ал. 3 от Закона за нормативните актове подзаконовият нормативен акт в частта му, в която „противоречи“ на ЗУТ, е НЕприложим, без да е необходима неговата изрична отмяна. Т. е. органите на изпълнителната и съдебната власт са длъжни да не прилагат противоречащата на закона подзаконова/респ. обща разпоредба. (виж РЕШЕНИЕ № 15042 ОТ 06.11.2019 Г. ПО АДМ. Д. № 1348/2019 Г., II ОТД. НА ВАС, РЕШЕНИЕ № 5375 ОТ 05.05.2020 Г. ПО АДМ. Д. № 8851/2019 Г., II ОТД. НА ВАС – коментирани в Приложение № 1)
- ✓ Отделно, е прилагано и твърде разширително тълкуване и правоприлагане на непротиворечащите на ЗУТ разпоредби на Наредбата и Техническите правила, което тълкуване е недопустимо като противоречащо на целта на закона.

Б) При условие, че ЗП не създава специални облекчени правила за ремонта за пътища, пътни съоръжения и принадлежности, може да се направи извод, че за тях в пълна степен са относими общите правила на Закона за устройство на територията. Работната група се солидаризира със становището, че ЗУТ е „НЕсъобразен със“/“НЕпригоден към“ спецификите, които следва да се имат предвид при извършването на СМР по ремонт, реконструкция и изграждане на пътищата, пътните съоръжения и пътните принадлежности, както следва:

- ✓ Законът предвижда като цяло изисквания за снабдяване със строителна документация за основни ремонти и реконструкции, които изисквания могат да се характеризират като „свърхадминистрация“. Това създава изключителни пречки пред частния собственик, но още в по-голяма степен пред публичния възложител, който следва да съблюдава и правилата на Закона за обществените поръчки.
- ✓ Снабдяването със строителната документация често изисква период, който е по-дълъг от този, необходим за извършването на реалните СМР.
- ✓ Често, за да се стигне до реалното извършване на основен ремонт/реконструкция и нов строеж на инфраструктурни обекти, са необходими поне 5-10 години за снабдяване със строителни книжа и финализиране на процедурите по ЗОП. Поддържането на пътищата обаче е дейност,

свързана с живота и здравето на гражданите и подобни срокове са неоправдани. Вероятно това е била една от причините за възлагането на СМР по ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ по реда за извършване на ТРП.

По горните съображения работната група счита, че относимото законодателството за извършването на ремонти на инфраструктурни обекти е несъвършено. ЗУТ не отчита спецификите на отделните видове строежи, а Законът за пътищата не създава необходимите специални правила. Липса и изричен специален закон за строителството на инфраструктурните обекти, а такъв е крайно необходим. Наложително е създаването на специални законови правила, които да вложат различно разбиране за понятието ТЕКУЩ РЕМОНТ при пътното строителство, респ. да създадат облекчен режим за снабдяването със строителна документация за извършването на основен ремонт и реконструкция на пътищата и пътните съоръжения.

ВТОРО: ЛИПСА НА КОРЕКТИВ ВЪРХУ ДЕЙНОСТТА НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА СПАЗВАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА:

А) Независимо от това, че ЗУТ е НЕпригоден към спецификите на инфраструктурните обекти и създава неоправдани трудности пред публичния възложител, неговите разпоредби имат задължителен характер. В случая е създадена трайна практика за възлагане на строителство от категорията на основните ремонти и реконструкциите по договорите за поддръжка независимо, че тези дейности не кореспондират с предмета им. Причината за тази неправилна практика е и липса на коректив върху дейността на АПИ. Казахме по-горе, че тези дейности няма как да бъдат приобщени към текущите ремонти на основание техническите правила на Агенцията и Наредба по приложението на ЗП, предвид чл. 5, ал. 1 АПК и чл. 15, ал. 1 и ал. 3 ЗНА.

Б) Контролът за спазването на Закона за устройство на територията е възложен като цяло на ДНСК – МРРБ. С поредица от законодателни изменения обаче правомощията на тази администрация бяха силно ограничени за сметка разширяване правомощията на Общините. На Дирекцията бяха възложени нетипични за нея дейности като напр. премахването на преместваеми обекти, което е нелогично като правомощие за висш орган по устройство на територията. Отделно, за да бъде извършван подобен контрол не само върху частния възложител, но и върху публичния такъв, е необходим и човешки ресурс. През последните 10-15 години е налице неоправдано намаляване на числения състав конкретно на ДНСК за сметка на други администрации, които не изпълняват толкова съществени функции.

В) Коректив за спазване разпоредбите на Закона за устройство на територията е и практиката на административните съдилища. Факт е, че липсва такава практика по ЗУТ конкретно за републиканските пътища, но все пак са налице решения, от които може да се направи извод, как следва да се тълкуват и прилагат легалните понятия на § 5, т. 38, т. 42, т. 43 и т. 42 от ЗУТ и в контекста на пътното строителство. Част от тази практика е отразена в анализа на Работната група, коментиран в т. I, подточка 4.2. по-горе.

Ето защо Работната група заема становището, че наред с хармонизиране и съобразяване на строителното законодателство със спецификите на инфраструктурните обекти, е необходимо да бъдат създадени и допълнителни условия органите по устройство на територията да могат да бъдат реален коректив на публичните възложители по см. на чл. 161, ал. 1 от ЗУТ.

III. ПО СПАЗВАНЕТО НА ЗУТ.

1. Със Заповед № ЗМФ-91/07.02.2022 г. № РД-02-14-160/07.02.2022 г. изрично ни беше възложено да вземем становище по квалификацията на СМР по заданията към 34-те Договора за поддръжка през призмата на § 5, т. 38, т. 42, т. 43 и т. 44 от ДР на ЗУТ.

2. Работната група обаче дава своето принципино мнение за вида на възложените и изпълнени дейности по см. на ЗУТ (ТРП или ОСНОВЕН РЕМОНТ И РЕКОНСТРУКЦИЯ или НОВ СТРОЕЖ), без същата да има компетентността на орган по устройство на територията, който има правомощието да вземе окончателно становище за характера на разглежданите СМР. Посочваме последното, т. к. **при възникване на спорове дали в конкретните Доклади към Междинните анализи правилно е квалифицирана дадена дейност или не, същите спорове следва да бъдат отнесени към органите на Държавен национален строителен контрол.** Поради огромния обем позиции и недостатъчното време за обработката им, а и поради непълната документация от АПИ, е възможно в становището на работната група да са налице пропуски и неточности.
3. Независимо от прецизността/непрецизността на квалификацията на СМР по отделните задания в изготвените Доклади, следва да се има предвид, че:
- ✓ Съгласно действащото законодателство за извършване на дейности по ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ е необходимо предварителното одобряване/издаване на документация по реда на чл. 137, ал. 3 и чл. 148, ал. 1 ЗУТ;
 - ✓ По изключение в условията на аварийност разпоредбата на чл. 148, ал. 6 ЗУТ допуска СМР по основен ремонт да се извършва паралелно с процедурата по снабдяване със строителни книжа;
 - ✓ А в преимуществената част на констатираните случаи по извършването на ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ по разглежданите Договори документи, одобрени/издадени по реда на ЗУТ, не са налични.
 - ✓ И очевидно последното е обичайна многогодишна практика, възприета като правило и наложена поради комфорта от липсата на достатъчен контрол върху дейността на публичните възложители.
4. Липсата на изискуемите строителни книжа за изпълнените дейности по ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ по разглежданите тук Договори за поддръжка може да бъде преодоляна чрез законодателни изменения:
- ✓ Би могло да се обсъди евентуално изменение на разпоредбите, свързани с търпимостта на строежите, като се предвиди, че за инфраструктурни проекти допустимият срок за изграждането им (*като търлим строеж*) е краят на 2021 г.
 - ✓ Налице са и възможностите за създаване на специални разпоредби по подобие на нормите на § 184 от ПРЗ ЗИД ЗУТ от бр. 65 на ДВ от 2003 г.
 - ✓ Нормативните промени трябва да уредят и въпросите с „гаранционната отговорност“ на изпълнителите на нерегламентираните строежи. За строежи, за които са необходими влезли в сила строителни книжа и въвеждане в експлоатация, сроковете на гаранционната отговорност текат след снабдяването на строежа с Разрешение за ползване/респ. с Удостоверение за въвеждане (РП/УВЕ) в експлоатация. Строежите в отклонение на ЗУТ, констатирани от работната група в настоящия й анализ, в преимуществената си част не разполагат нито със строителни книжа, нито с РП и УВЕ.

Тоест единствената възможност за преодоляването на допуснатите несъответствия с изискванията на ЗУТ е органите на изпълнителната власт да бъдат подпомогнати от Народното събрание посредством съответната законодателна дейност.

Следва обаче да има яснота за това, КАКВО Е КАЧЕСТВОТО НА ИЗВЪРШЕНИТЕ СМР - отговарят ли те на изискванията на чл. 169, ал. 1 и ал. 3 от ЗУТ. И това е така, тъй като правна регламентация

на един строеж може да бъде дадена, само след наличие на надлежните доказателства, че той отговаря на техническите изисквания за безопасната му експлоатация.

IV. ПО СПАЗВАНЕТО НА ЗОП ПРИ ВЪЗЛАГАНИЯТА.

1. Квалификациите на отделните изпълнени СМР в контекста на § 5, т. 38, т. 42, т. 43, т. 44 ДР ЗУТ се отразяват пряко и на преценката дали е спазено изискването на чл. 116, ал. 1 от ЗОП по договорите за поддръжка да се възлагат допълнителни/извънредни дейности, само от категорията на пряко кореспондиращите с предмета на тези договори (ТРП).

2. Работната група констатира, че в множеството случаи са възлагани СМР по ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ, които не кореспондират с предмета на договора, което е нарушение на чл. 116, ал. 1, т. 1 ЗОП. Тези СМР се отличават със следните особености:

- ✓ допълнителните работи са били нарочно възложени с разглежданите отделни одобрени от АПИ задания към Договора за поддръжка;
- ✓ изпълнителят е изпълнил възложените допълнителни работи *(без предварителното наличие на влезли в сила строителни книжа по см. на чл. 148, ал. 1 и чл. 137, ал. 3 от ЗУТ, респ. на такива по чл. 148, ал. 6 ЗУТ)*;
- ✓ АПИ е издала сертификата за приемане на работата или предстои приемането ѝ, тъй като същата е извършена по нейно *(на агенцията)* възлагане;
- ✓ Между АПИ и изпълнителите са сключени допълнителни споразумения от края на 2021 г. чрез които са приети всички извършени допълнителни дейности – основен ремонт/реконструкция/нов строеж.

3. Работната група няма за задача и не се ангажира със становище относно:

- ✓ „правните последици от/правното значение на“ допуснатите нарушения на ЗОП при заданията по т. 2 по-горе *(които нарушения се изразяват във възлагане на дейности, некореспондиращи с предмета на договора за поддръжка)*;
- ✓ правното значение на последващите *(спрямо възлаганията)* издадени сертификати и подписани споразумения от 2021 г. между АПИ и изпълнителите за приемането на извършената работа *(комисията само отчита тяхното наличие)*;
- ✓ както и за способите за уреждане на отношенията между страните по договора.

ЗАБЕЛЕЖКА № 5: Следва обаче да се има предвид, че в определени случаи „отклоненията от предмета“ на договора са незначителни като стойност (вж. напр. Междинен анализ по ДОГОВОР № РД-38-1/17.03.2020 г. ОПУ РУСЕ). Ето защо предлагаме констатираната „незначителност“ да се отчита при финализирането на взаимоотношенията между участниците в строителството в полза на изпълнителите.

4. Извън споровете, свързани с предмета на заданията, се повдигат и въпроси относно това:

- ✓ рамкови ли са договорите за поддръжка и ако са рамкови, то
- ✓ законосъобразно ли е било по тях да се възлагат допълнителни СМР *(дори кореспондиращи с предмета им)*, чиято стойност надвишава първоначалната такава, заложена в договорите.

ЗАБЕЛЕЖКА № 6: Посочените спорове следва да бъдат разрешени от екипи от юристи, практикуващи в областта на обществените поръчки и надлежните компетентни държавни органи.

Следва да се има предвид, че Работната група дава само своето принципно мнение относно спазването на чл. 116, ал. 1 от ЗОП от гледна точка на своите констатации за характера на СМР по конкретните задания. Правомощие обаче да даде надлежно и окончателно становище за съблюдаване на нормите на Закона за обществените поръчки има Агенцията за държавна финансова инспекция (АДФИ).

V. КОНСТАТАЦИИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ЦЕНООБРАЗУВАНЕТО ПРИ ВЪЗЛАГАНИЯТА:

1. Предвид необходимостта от финализиране взаимоотношенията между участниците в строителството, извън въпросите за:

- ✓ неспазването на предмета на договорите за поддържане (вж. таблицата по т. II, подточка 3);
- ✓ и надвишаване първоначалната стойност на тези договори;




възниква и проблемът, как е извършвано ценообразуването при възлаганията.

2. При проверка на методиката на ценообразуването, осъществявано от страна на АПИ, се установява, че Агенцията НЕ разполага с назначен специалист по ценообразуване:

- ✓ Цените, по които се обявявали обществените поръчки, често са завишени.
- ✓ Ползвали са се разходни норми, които също са очевидно завишени.
- ✓ В единичните цени се залагали необосновано високи проценти на допълнителни разходи върху труда и механизацията.

3. Примери за завишени разходи могат да бъдат посочени в сравнителни таблици, както следва:

ТАБЛИЦА № 3

Възлагане на проектиране, като характера на предвидените в проекта СМР в пълна или от части се покрива с дейностите по ТРП:	Средна цена на км без ДДС	Най-висока цена на км без ДДС	Забележка
Технологичен проект за обект: "Възстановяване на експлоатационното състояние на асфалтовата настилка от км 11 +000 до км 22+000 ляво платно - активна, изпреварваща и аварийна лента за движение на АМ "Тракия" - Вж. Доклад № 2 към Междинен Анализ АМ Тракия, София, Пазарджик, Пловдив, Стара Загора	 4 342 лв.		Като цяло стойността за изработване на технологичните проекти се движи в рамките от 2 995 лв. за третокласен път в област Силистра до 5 385 лв. за път първи клас в област Пловдив. В посочения пример е възложено проектиране за 57 315,07 лв. с ДДС и е за участък с дължина 11,0 км. Предвидени са 2 384 часа проектантски труд, което е 217 ч. ч. на километър.
Технологичен проект възстановяване на експлоатационно състояние на АМ „Тракия“ от км 156+284 до км 208+181 - Вж Доклад № 5 към Междинен анализ АМ ТРАКИЯ ОПУ София, Пазарджик, Пловдив, Стара Загора		 15 514 лв.	Проектирането е за 966 189,31 лева с ДДС и се отнася за участък от 51.897 км. от АМ Тракия. Стойността му е формирана на база предвидени общо 40 320 часа проектантски Труд (геодезист, геолог, проектантска пътна част и пътни съоръжения). Възлагането е прието с протокол на УС на АПИ на 30.06.20 г. – т. е. е без никакво отлагане има 62 дни за проектиране. Това означава, че 82-ма проектантска трябва да работят без прекъсване 62 дни на пълен 8 часов работен ден. Или 777 ч. ч. за един километър!

Окончателен доклад на Междуведомствена работна група, назначена със
Заповед № ЗМФ-91/07.02.2022 г. и № РД-02-14-160/07.02.2022 г.

			Все пак става въпрос за изработва не на технологичен проект за текущ ремонт и поддържане, а не за проектиране на нова магистрала. Почти четири пъти е по-висока цената на километър в сравнение с цената на технологичен проект за същата магистрала.
--	--	--	---

ТАБЛИЦА № 4



Възлагане на СМР, които в пълна степен се покрива с дейностите по ТРП и за които е изработен технологичен проект – предвидено е пренастилане	Средна цена на км без ДДС 	Най-висока цена на км без ДДС 	Забележка
Ремонт на републикански път I-5 Русе – Велико Търново от км 6+630 до км 44+800, за участъка от км 25+968 до км 44+660 – <i>Вж Доклад № 1 към Междинен анализ ОПУ Русе</i>	734 228 лв.		В посочения пример стойността на СМР за ремонта на първокласен път е 16 469 023.21 лева с ДДС. Възложен е ремонт по метода пренастилане с два пласта асфалт и касае участък с дължина 18.692км
Подобряване на експлоатационното състояние на републикански път I-8 Пазарджик – Пловдив - Съединение от км 206+780 до км 208+520 – <i>Вж Доклад № 6 към Междинен анализ ОПУ Пловдив</i>		1 501 929 лв.	В посочения пример стойността на СМР за ремонта на първокласен път е 3 136 027.18 лева с ДДС. Възложен е ремонт по метода пренастилане с два пласта асфалт и касае участък с дължина 1.74 км

ТАБЛИЦА № 5

Възлагане на СМР, които отчасти или в пълна степен се покрива с дейностите по Рехабилитация/Основен ремонт - предвидено е студено рециклиране	Средна цена на км без ДДС 	Най- висока цена на км без ДДС 	Забележка
Възстановяване на експлоатационното състояние на асфалтовата настилка от км 168+207 до км 185+000 на АМ „Тракия“, ляво и дясно платно за движение - <i>Вж Доклад № 8 към Междинен анализ АМ ТРАКИЯ ОПУ София, Пазарджик, Пловдив, Ст.Загора</i>		3 495 216 лв.	В посочения пример стойността СМР за ремонта на АМ "Тракия" е 70 434 189,42лв. с ДДС. Възложен е ремонт по метода студено рециклиране и касае участък с дължина 16.793 км., 9 бр. големи съоръжения
Превантивен ремонт на път III-861 (Път-86) - "Югово – Лъки - Граница Смолянска област" от км 0+000 до км 31+040 - <i>Вж Доклад № 30 към Междинен анализ ОПУ Пловдив</i>		1 208 169 лв.	В посочения пример стойността СМР за ремонта на път от трети клас е 45 001 889.28 лв. с ДДС. Възложен е ремонт по метода студено рециклиране и касае участък с дължина 31.04 км
Превантивен ремонт на път III-502 "Полски Тръмбеш-	692 909 лв.		В посочения пример стойността СМР за ремонта на път от трети клас е

Окончателен доклад на Междуведомствена работна група, назначена със
Заповед № ЗМФ-91/07.02.2022 г. и № РД-02-14-160/07.02.2022 г.

Обединение- III-405“ в участъка от им 0+000 до км 22+000 – <i>Вж Доклад № 30 към Междинен анализ ОПУ Велико Търново</i>		8 925 227,36 лева с ДДС. Възложен е ремонт по метода студено рециклиране и касае участък с дължина 10,73 км.
--	--	--

4. Извън посочените по-горе сравнителни таблици може да се посочат и други примери като Заданието по Доклад № 15 към Междинен анализ ОПУ Монтана „За изготвяне на технологичен проект за активирало се пропадане на път III-8104 при км 7+450“ са платени от ОПУ „Монтана“ общо 45 344.64 лв. с ДДС, като цената е определяна при ставка от 83,6 лв./час на геолог, проектант - пътна част и проектант–съоръжения. Същевременно ОПУ „София“ възлага проектиране при 20,47 лв./час на такива проектанти.

5. **ЗА ДА НЕ СА НАЛИЦЕ СЪМНЕНИЯ ЗА ЗАВИШЕНИ ОСТОЙНОСТЯВАНИЯ ЗА В БЪДЕЩЕ** би могло да се изготвят и утвърдят от АПИ, респ. МРРБ, сметни норми за разход на труд, материали и механизация за ремонтно-възстановителните работи. Тези норми да залегнат при изготвянето на пределни единични цени при обществените поръчки, като при съставянето на единичните цени се ползват актуални пазарни разценки на труд, материали и механизация. Същите норми да се ползват при осъвременяването на цените. Така не би се допуснало предварително „завишени“ цени да се актуализират допълнително с инфлационен коефициент.

6. **ОТНОСНО ПРОВЕРКАТА НА ОСТОЙНОСТЯВАНИЯТА ПО ВСИЧКИ ЗАДАНИЯ КЪМ РАЗГЛЕЖДАНИТЕ ТУК ДОГОВОРИ, СЪОТНОСИМОСТТА ИМ КЪМ ПАЗАРНИТЕ ЦЕНИ ЗА СЪОТВЕТНИЯ ПЕРИОД, КАКТО И ПРОВЕРКАТА, КАКВО Е РЕАЛНО ИЗПЪЛНЕНО НА МЯСТО:**

✓ За да бъде отговорено на въпроса, каква част от възложената дейност е реално изпълнена, е необходимо обследване на място в районите на всички ОПУ на територията на страната. Последното предполага наличието на много по-голям екип от лица със съответната инженерна специалност, логистично съдействие за същите, вкл. и осъществяване на специализирани контролни обследвания. **С подобен ресурс настоящата работната група не разполага.**

✓ Проверката за реално изпълнените на място дейности /като количество и качество/ на свой ред е обуславяща и за остойността на извършените СМР от гл. т. на реални пазарни цени. **Оттам вече би могло да се направи и задълбочен сравнителен анализ, по кои възлагания са определени неоправдано завишени цени и точно с колко е това завишаване.** Отново подобна дейност следва да бъде осъществена от изцяло инженерен екип. Настоящата Междуведомствена група разполага в състава си единствено с трима експерти със съответното инженерно образование и опит, които обективно можеха да насочат своята дейност само в частта проверка по документи на вида и характера на възложените СМР по над 900-те задания към текущо разглежданите договори.

VI. В ОБОБЩЕНИЕ:

1. С оглед ограничения си числен състав, краткия времеви период за работа и огромния обем от документация по 34-те договори за поддръжка Работната група:

А) Направи сравнителен анализ на действащата нормативна уредба в частта на пътното строителство. Така се открииха несъвършенствата в действащото законодателство, както и се очертаха правила, по които следва да се прави разграничение между отделните видове ремонти дори и в условията на тези несъвършенства. Вероятно през годините подобен анализ не е правен или поне такива материали не ни бяха предоставени. В тази си дейност бяхме подпомогнати от становище на ДНСК-МРРБ, както и съдебната практика на административните съдилища в страната.

Б) Направи проверка на всяко едно задание към конкретните договори от гл. т. характер на възлаганите СМР. Дейността ни имаше за цел да даде цялостна реална картина (аргументирана технически и правно) на дейността по договорите за ТРП. Така, в процеса на работа, се откриха две основни групи задания:

- ✓ **ПЪРВА ГРУПА** - такива, по които се възлагат най-общо дейности по „ТРП“, кореспондиращи с предмета на договорите. Работната група констатира наличието на добри практики, осъществявани от определени ОПУ, независимо от несъвършенствата в действащата правна уредба в частта пътно строителство. Тези практики следваше да бъдат изрично посочени.
- ✓ **ВТОРА ГРУПА** - такива, по които се възлагат дейности по „ОСНОВЕН РЕМОНТРЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ“, некореспондиращи с предмета на договорите. Работата по тази група задания доведе и до това да се открият и подгрупите отклонения от предмета на договорите, както и причините и условията, способствани за тяхното допускане. В действителност несъвършеното законодателство в част устройство на територията стои в основата на множеството възникнали проблеми.

2. В контекста на горното Работната група предлага:

А) Да бъдат предприети необходимите законодателни дейности за хармонизиране и съобразяване на строителното законодателство със спецификите на инфраструктурните обекти, вкл. като бъдат създадени допълнителни благоприятни условия органите по устройство на територията да могат да бъдат реален коректив на публичните възложители по см. на чл. 161, ал. 1 от ЗУТ.

Б) Да бъдат предприети необходимите законодателни изменения за придаване на регламентиран статут на осъществените по 34-те договори основни ремонти/реконструкции/нови строежи, след надлежна проверка на съответствието им с техническите изисквания към строежите по чл. 169, ал. 1 и ал. 3 ЗУТ;

В) Да бъде извършена надлежна проверка от органите на ДНСК и Регионалните ѝ подразделения по места относно характера на разглежданите в този анализ СМР по конкретните задания. Именно тази администрация има правомощията по чл. 224 и чл. 225 от ЗУТ да решава въпросите, свързани с нерегламентирано строителство. Дейността на настоящата работна група може само да подпомогне последващата работа на Дирекция за национален строителен контрол, но не и да замести, респ. да изझे нейните правомощия.

Г) Да бъде извършена надлежна проверка от Агенцията за държавна финансова инспекция в рамките на очертаните ѝ съгласно закона правомощия с оглед установяване спазването на Закона за обществените поръчки от гледна точка на предмет и стойност на възлаганията.

Д) При необходимост от остойностяване на реално извършените СМР по възлаганията, предмет на настоящия анализ, да бъде сформирана друга комисия, в чийто числен състав да влизат единствено лица със съответното инженерно образование:

- ✓ На тези лица да бъдат предоставени Докладите към Междинните анализи по конкретните задания, касаещи ОСНОВЕН РЕМОНТ/РЕКОНСТРУКЦИЯ/НОВ СТРОЕЖ;
- ✓ тоест дейността им да бъде насочена единствено към позициите, при които настоящата Работна група е констатирала отклонения от предмета на договора;
- ✓ Така ще бъде ограничен и обемът, с който ние следваше да работим, а сроковете за остойностяване на СМР в отклонение – съкратени.

Както посочихме по-горе настоящата работна група НЕ разполагаше с ресурс да осъществява проверки на място, технически замервания и свързаните с това остойностявания.

3. Работата на настоящата междуведомствена комисия беше ограничена в посочените в т. I, подточка 1 задачи, а констатациите ни целят да улеснят последващата работа на компетентните държавни органи като Народното събрание, Министерски съвет, МРРБ, МФ, ДНСК и АДФИ

Предоставяме този **ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД** на вниманието на Заместник Министър-председателя и Министър на финансите на Република България – г-н Асен Василев и Заместник Министър-председателя и Министър на регионалното развитие и благоустройството на Република България – г-н Гроздан Караджов.

Приложения: 38 бр. приложения, както следва: а) Анализ за разграничението между реконструкция/основен и текущ ремонт; б) ОБЩА РАМКА за понятието ТЕКУЩ РЕМОНТ в пътното строителство; в) Писмо изх. № СТ-197-00-563/31.01.2022 г. на ДНСК; г) Обобщена справка за проверените допълнителни и извънредни задания; д) 34 бр. Междинни анализи по обработените Договори за поддръжка с общо 906 бр. доклада по всяко едно от заданията към тях.

РАБОТНА ГРУПА В СЪСТАЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛИ:

1. Андрей Цеков – Заместник министър на Финансите
2. Явор Пенчев –
Заместник Министър на регионалното развитие и благоустройството

ЧЛЕНОВЕ:

3. Инж. Ивайло Стайков Съветник на Заместник Министър-председателя и Министър на регионалното развитие и благоустройството на Република България;
4. Жанета Захова-Иванова
Главен експерт, Отдел Методология на контрола и вътрешен одит“ към МФ
5. Инж. Ясен Йорданов външен експерт
6. Адв. Димитър Данаилов външен експерт
7. Адв. Румяна Нождарова външен експерт
8. Инж. Владимир Барзов
съветник на Министър Председателя, Министерски съвет
9. Запрян Игнатов Гл. юрисконсулт в Дирекция Правна в „МРРБ“