



Изх. № 00-148 /24.06.2022 г.

ДО
Г-Н МИЛЕН МАТЕЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
КОНСТИТУЦИОННИ И ПРАВНИ ВЪПРОСИ

СТАНОВИЩЕ
НА
КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ОТНОСНО: ЗАКОНОПРОЕКТ № 47-254-01-73 ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И
ДОПЪЛНЕНИЕ НА ЗАКОНА ЗА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ, ВНЕСЕН
ОТ ИВАЙЛО НИКОЛАЕВ МИРЧЕВ И ГРУПА НАРОДНИ
ПРЕДСТАВИТЕЛИ 16.06.2022 Г.

Уважаеми г-н Председател,

В отговор на Ваше писмо от 16.06.2022 г. изразяваме следното становище относно проект на Закон за изменение на Закона за обществените поръчки /ЗОП/ :

В мотивите, приложени към законопроекта, се изразява становище, че „използваната у нас форма на инженеринг в строителството се отличава със съвместяване на проектирането и изпълнението на строежите под егидата на строителните фирми, спечелили обществените поръчки. Тази форма на съвместяване на различни по отговорност дейности под шапката на строителя не е в защита на обществения интерес. Инженерингът е окачествен като „неправилна и корупционна практика, водеща до създаване на строителен продукт със съмнително качество, спорна сигурност и несъразмерно високи цени“. Нещо повече – вносителите считат, че българската форма на инженеринг е довела до създаването на финансова зависимост на проектанта и строителния надзор от строителя, който е спечелил обществената поръчка. С голяма убеденост се прави извода, че „строителният процес протича в условия на остър конфликт на интереси, който се толерира от държавните институции и общините, поради големите възможности за реализация на корупционни схеми“.

Камарата на строителите в България изразява категоричното си несъгласие относно съдържащите се в мотивите твърдения и изводи, които считаме, че в най- голяма степен не отговарят на реалните практики в инвестиционния процес. Мотивите за нашата позиция са следните:

А. По юридическата същност на законопроекта:

На първо място считаме, че предлаганият законопроект противоречи на целите на ЗОП. Съгласно ал.1 на чл.2, обществените поръчки се възлагат в съответствие с принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и по-специално тези за свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги и взаимно признаване, както и с произтичащите от тях принципи на:

1. равнопоставеност и недопускане на дискриминация;
2. свободна конкуренция;
3. пропорционалност;
4. публичност и прозрачност.

Чрез ограничаване приложното поле на инженеринга, вносителите поставят в неравностойно положение възложителите, които са лишени от възможността да използват този полезен инструмент спрямо тези, за които остава тази възможност. По този начин неособосновано се нарушава принципът на равнопоставеност и недопускане на дискриминация – в случая са пряко засегнати възложителите, които, видно от мотивите, са заподозрени в „реализация на корупционни схеми“. Хилядите възложители априори са лишени от правото на свободен избор на стратегия за реализиране на своите инвестиционни намерения. Презумпцията за виновност на възложителите в „престъпен сговор със строителите“ води до рестрикции, които немотивирано нарушават и правилата на свободната конкуренция, задължавайки част от възложителите да процедурат единствено по „чистите схеми“ на отделни преговори с проектанти, строители и консултанти. Налагането на този подход не способства по никакъв начин за тържеството на публичността и прозрачността при възлагане на поръчките, а напротив – разкъсването на връзката проектант-строител води до удължаване процеса на избор на изпълнители, налагане на по-трудна комуникация между страните в строителния процес и като краен резултат – повишаване на риска от некачествен строителен продукт.

По изложените по-горе съображения считаме, че проектозаконът противоречи и на Конституцията на Република България, по-специално на чл.19, ал.2, която изисква законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя. Предлаганите ограничения на правата на възложителите не само няма да бъдат „лекарство срещу корупцията“, но и ще наложат различни условия за реализация на едни и същи инвестиционни проекти. Впрочем, абсолютна загадка за нас остават критериите, въз основа на които обектите се делят на допустими или недопустими за инженеринг /виж предлаганата редакция на чл.3а, ал.2/. Като пример за непознаване на реалната картина в инвестиционния процес може да се посочи т.2 на чл.3, ал.2, ограничаваща приложното поле на инженеринга на общинските обекти до строежи от III, IV, V и VI категория, по чл. 137 от ЗУТ, финансирани по европейски програми или от общинските бюджети, със срок на изпълнение до една календарна година **и строителна стойност до 120 х. лв. без ДДС**. Понастоящем тази сума представлява строителната стойност на едно жилище...

На следващо място, предлаганият законопроект навлиза в предмета на правна регламентация на Закона за устройство на територията /ЗУТ/, който по силата на ал.2 на чл.1 урежда обществените отношения, свързани с устройството на територията, **инвестиционното проектиране и строителството** в Република България и определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели. Дори да се приеме, че предлаганата неуспешна промяна в законодателството следва да стане част от правния мир, то тя следва да намери своето място в ЗУТ - при материята, уреждаща отношенията между страните в строителния процес /чл.157 и сл./. Аргумент за това твърдение ни дават и предлаганите редакции на алинеи 3 и 4 на чл.3а, които навлизат дълбоко в материята на ЗУТ. Следва да отбележим, че изискването в ал.3, избраният изпълнител на инженерингов проект да изготви подробен устройствен план /ПУП/ въобще не отговаря нито на

разпоредбите на ЗУТ, нито на ЗОП, тъй като изборът на изпълнителя се осъществява въз основа на вече изработен ПУП и в повечето случаи - на одобрен идеен проект. Без наличие на ПУП възложителят изобщо не може да проведе обществена поръчка с предмет строителство. Очевидно този факт не е бил известен на вносителите.... В текста на ал.4 фигурира терминът „контролният инженер по част „Конструкции”, който не се използва досега в законодателството ни. Вероятно вносителите са имали предвид лицата по чл.142, ал.10 от ЗУТ - физически лица, упражняващи технически контрол по част "Конструктивна" /а не „Конструкции“/, включени в списък, който се изготвя и всяка година се актуализира от Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране... В случай, че се прецизира редакцията на ал.4, то тя ще дублира излишно ал.10 на чл.142 ЗУТ.

Б. По отношение същността на инженеринга и целесъобразността от неговото ограничаване:

Световно практикуваният метод "Проектиране-и-строителство" /инженеринг/ е стратегия за осъществяване на инвестиционни намерения, която предоставя на възложителите едно лице за контакт и в двете фази на процеса – инвестиционното проектиране и строителството. По този начин един изпълнител носи отговорността и договорния риск за всеки аспект на процеса – от прединвестиционните проучвания, изчисления и предстроителната фаза до архитектура, координация и осъществяване на строителството и след-строителната фаза. Този изпълнител е проектант и строител като управлява всички договори с подизпълнители и доставчици на материали. Така нареченият „български инженеринг“ по нищо не се отличава от световния и в този смисъл е абсолютно невярна констатацията, съдържаща се в мотивите към законопроекта, че съществува някаква „българска форма на инженеринг“. Много по-логично е проблемите в тази област да се разрешават чрез въвеждане на по- строг контрол по прилагането на закона, а не чрез въвеждане на необосновани и немотивирани рестрикции. Отричането на една международно призната практика заради невъзможността на правоприлагащите органи да упражняват перманентен и ефективен контрол едва ли може да се квалифицира като иновативно законодателно решение. В този смисъл, съдържащите се в мотивите квалификации по отношение на възложителите, строителите, консултантите и „авторския позор“, освен че са обидни за участниците в инвестиционния процес, показват едностранчив и предубеден подход към регламентираната материя.

Един по-задълбочен поглед върху инженеринговата стратегия показва следното: За разлика от други методи при строителството, тук възложителите се договарят само с един Проектант-строител. При другите два основни метода, използвани днес — строителен мениджмънт и общо договаряне (известни като проектиране-офериране-строителство), възложителите се договарят с различни лица/организации за архитектурното проектиране и строителството. Тъй като инженерингът обединява всички етапи на даден проект, проектантите работят в координация с другите членове на проектния екип. При другите методи инвестиционното проектиране се изпълнява отделно и това често води до непредвидени разходи и забавяне по време на строителния процес. Подходът „Проектиране-и-строителство” позволява на проектния екип вътрешен поглед към управление на инвестицията и възможността за обсъждане на различни варианти за осъществяване на проекта. Като финален резултат се достига до солидно издържан проект, разумен бюджет и осъществим график. За разлика от другите методи на проектиране и строителство, тук петте фази на изпълнение на проекта се припокриват и

всички членове на екипа си сътрудничат по време на процеса, за да осигурят бързо и ефективно реализиране на целите на възложителя.

Какви ползи носи прилагането на стратегията инженеринг:

1. Бързо изпълнение, тъй като проектирането и строителството се случват едновременно и има само една фаза за подбор вместо две.
2. Гладък и безболезнен за възложителя инвестиционен процес. Елиминират се главоболията, създавани от лоша координация между многобройни екипи и възложителите. Отговорността, поета изцяло от един изпълнител, предлагана от инженеринга е определено в полза на възложителя, спестявайки му неприятностите от „прехвърляне на топката“ между няколко участника в инвестиционния процес.
3. По-добра комуникация и по-малко проблеми. Създаването на екипно-ориентиран подход насърчава високи нива на комуникация и прозрачност - и двете абсолютно задължителни за успеха на всеки проект. Екипно-ориентираният подход осигурява и съвместното усилие, необходимо за оценяването на целите на проекта, на графициите и анализирането на възможностите с напредването на проекта. Инженерингът прави това възможно. Всички членове на екипа гледат в една и съща посока, тъй като всеки работи по един и същи договор. А възложителите контактуват с едно лице за контакт, оторизирано от изпълнителя. По тази причина инженерингът е подходящ за най-сложните обекти като ги опростява, за да могат възложителите да реализират по-добро качество, отправят по-малко претенции и получат строеж без да се стига до съдебни спорове. Не бива да се игнорира факта, че изпълнението на огромен брой обществени поръчки за строителство, които не се осъществяват чрез инженеринг е силно затруднено от лошото качество на инвестиционните проекти поради липса на комуникация със строителя. Това налага преработване на проектите в хода на строителството на основание чл.154 ЗУТ, което забавя чувствително изпълнението на проектите и, в много случаи ги оскъпява. По тази причина, считаме че в ЗОП, в случай че се възприеме подхода за специална уредба на поръчките в инвестиционния процес, следва да има регламентация, прецизираща отговорността на проектанта за некачествени проекти, нанесли вреди на другите участници в процеса. Подобен подход ще бъде предложен и при бъдещите промени в ЗУТ и най-вече в Наредбата по чл.171, ал.2 ЗУТ /за задължително застраховане на професионалната отговорност на участниците в инвестиционния процес/ , която, понастоящем, предвижда символични застраховки на отговорността на проектантите.
4. Пестене от разходите. Поради своята ефикасност инженерингът в много случаи намалява разходите за строителство на възложителите. През 1998 г. журналът за инженеринг и управление на строителството (Journal of Construction Engineering and Management) публикува подробна статия, показваща колко време и пари пести инженерингът в сравнение с другите стратегии. Констатирано е, че проектите от типа инженеринг се изпълняват по-бързо, с по-голяма разходоефективност и с по-малко заявки за промени в хода на строителството, които водят до непредвидени разходи и забавяне в графициите. С други думи, инженерингът позволява обектите да се приключват навреме и в рамките на бюджета. Това позволява изпълнението на даден проект да поевтинее с близо 9 процента.

Имайки предвид всичко изложено дотук заявяваме, че предлаганият законопроект за изменение и допълнение на ЗОП почива на неверни констатации, изразени в мотивите към него, предлага изключително неподходящи решения за оптимизиране на процеса по възлагане и изпълнение на обществени поръчки с предмет проектиране и строителство, неоправдано ограничава свободата на договаряне и лишава възложителите на сложни проекти от най-подходящия инструментариум за тяхното осъществяване. Постигането на желаните от вносителите резултати би могло да се осъществи не с рестриктивни мерки, а с регламентиране на принципно нов механизъм за оценка на офертите, за изпълнение на строителството по правилата на FIDIC, както и за въвеждане на по-ефективна система за контрол в хода на целия инвестиционен процес, както и за регламентиране на отговорността на участниците в него.

С уважение:



ИЛИЯН ТЕРЗИЕВ – ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА КСБ