

II

(Съобщения)

СЪОБЩЕНИЯ НА ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА

Насоки от Европейската комисия относно прилагането на нормативната уредба за обществените
поръчки в извънредната ситуация, породена от кризата с COVID-19

(2020/C 108 I/01)

1. **Въведение — варианти и възможности за гъвкавост съгласно нормативната уредба за обществените поръчки**

COVID-19 доведе до здравна криза, която налага бързи и интелигентни решения, както и гъвкавост при справяне с неимоверния ръст на търсенето на сходни стоки и услуги, докато някои вериги на доставките са нарушени. Възложителите на обществени поръчки в държавите членки играят ключова роля за много от тези стоки и услуги. От тях се очаква да осигурят лични предпазни средства като маски за лице и предпазни ръкавици, медицински изделия, и по-специално вентилатори, други медицински консумативи, както и болнична и информационно-технологична инфраструктура и това са само няколко примера.

Комисията заедно с държавите членки вече активизираха усилията си на европейско равнище като откриха съвместни процедури за възлагане на обществени поръчки за различни медицински консумативи.

За да адаптира допълнително своята помощ към настоящата извънредна ситуация, в своите насоки ⁽¹⁾ Комисията пояснява наличните варианти и възможности за гъвкавост съгласно европейската нормативна уредба за обществените поръчки по отношение на осигуряването на доставки, услуги и строителни дейности, които са необходими за преодоляване на кризата.

Възложителите на обществени поръчки разполагат с избор между няколко варианта:

- На първо място, при неотложни обстоятелства те разполагат с възможност значително да съкратят крайните срокове с цел да ускорят открити или ограничени процедури.
- Ако посочените възможности за гъвкавост се окажат недостатъчни, може да се предвиди процедура на договаряне без публикуване на обявление. В крайна сметка може да се разреши дори пряко възлагане на предварително избран стопански субект, при условие че субектът, способен да спази наложените от крайно неотложните обстоятелства технически изисквания и срок по отношение на необходимите доставки, е само един.
- В допълнение, възложителите на обществени поръчки следва също така да разгледат алтернативни решения в сътрудничество с пазара.

⁽¹⁾ Насоките се базират на съобщението на Комисията относно правилата за обществените поръчки във връзка с настоящата криза в областта на убежището от 9 септември 2015 г. (COM/2015/0454 final). Тези насоки отразяват разбирането на Комисията за Договорите, директивите за обществените поръчки и практиката на Съда на Европейския съюз (Съда). Следва да се отбележи обаче, че във всички случаи обвързващото тълкуване на правото на Съюза е прерогатив на Съда на Европейския съюз. Насоките не внасят промени в нормативната уредба.

Настоящите насоки са отнасят по-конкретно до обществените поръчки при крайно неотложни обстоятелства, предоставяйки възможност на възложителите на обществени поръчки при необходимост да купуват в рамките на дни, дори часове. Директивите на ЕС не съдържат процесуални ограничения конкретно за ситуации като настоящата криза с COVID-19, която представлява крайно неотложно и непредвидено обстоятелство.

По-конкретно, процедурата на договаряне без публикуване на обявление дава възможност на възложителите на обществени поръчки да получават доставки и услуги във възможно най-кратки срокове. Съгласно посочената процедура, предвидена в член 32 от Директива 2014/24/ЕС (по-долу „Директивата“) ⁽²⁾, възложителите на обществени поръчки могат да се договарят пряко с потенциалните изпълнители, като няма изискване за публикуване на обявление, за срок, за минимален брой кандидати или други процедурни изисквания. Процесуалните етапи не са регламентирани на европейско равнище. На практика това означава, че възлагащите органи могат да реагират толкова бързо, колкото това е технически и физически възможно, а процедурата може да бъде де факто такава на пряко възлагане, зависеща единствено от физическите или техническите ограничения, свързани с действителната наличност и бързината на доставката.

Европейската нормативна уредба за обществените поръчки предоставя на възложителите на обществени поръчки цялата необходима гъвкавост за закупуване на стоки и услуги, пряко свързани с кризата с COVID-19, възможно най-бързо. За да ускорят своите обществени поръчки, възложителите на обществени поръчки могат да обмислят и следните възможности:

- да се свържат с потенциални изпълнителни във и извън ЕС по телефона, по имейл или лично;
- да наемат агенти, които разполагат с по-добри контакти на пазарите;
- да изпратят представители директно в държавите, които разполагат с необходимите запаси и могат да осигурят незабавна доставка;
- да се свържат с потенциалните доставчици и да договорят увеличение на производството или начало или подновяване на производството.

При извънредно повишаване на търсенето на сходни стоки, продукти и услуги обаче, комбинирано със съществено нарушаване на веригата на доставките, обществените поръчки може да се окажат физически/технически невъзможни дори при прилагане на най-бързите налични процедури. За да задоволят потребностите си, на възложителите на обществени поръчки може да се наложи да потърсят алтернативни и вероятно новаторски решения, които може вече да са налични на пазара или биха могли да бъдат приложени в (много) кратки срокове. Възложителите на обществени поръчки ще трябва да намерят решения и да си взаимодействат с потенциалните доставчици, за да преценят дали тези алтернативи отговарят на потребностите им ⁽³⁾. Взаимодействието с пазара може да предложи добри възможности да бъдат взети предвид и стратегическите аспекти на възлагането на обществени поръчки, при което изискванията, свързани с опазването на околната среда и новаторството, както и социалните изисквания, в т.ч. достъпността на всички възложени услуги, биват включени в процеса на възлагане на обществената поръчка.

Възложителите на обществени поръчки са изцяло оправомощени съгласно европейската нормативна уредба да си взаимодействат с пазара и да провеждат съвместни дейности. Съществуват различни начини за взаимодействие с пазара, за да се насърчи предлагането; що се отнася до средносрочните нужди, прилагането на процедурите за неотложни обстоятелства би могло да се окаже по-надеждно средство за постигане на по-добро съотношение между качество и цена и по-широк достъп до наличните запаси. В допълнение:

- Възложителите на обществени поръчки могат да използват новаторски цифрови инструменти ⁽⁴⁾ за пораждаване на засилен интерес сред стопанските субекти, които са в състояние да предложат алтернативни решения. Те биха могли например да стартират хекатони в търсене на нови идеи, които позволяват повторната употреба на предпазните маски след тяхното почистване, на идеи за ефективна защита на медицинския персонал, на начини за откриване на вируса в околната среда и т.н.
- Възложителите на обществени поръчки могат също така да работят в по-тясно сътрудничество с екосистемите за иновации или с мрежите на предприемачите, които биха могли да предложат решения.

⁽²⁾ Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 28.3.2014 г., стр. 65).

⁽³⁾ Насоки и добри практики за закупуване на новаторски продукти и услуги: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/innovation-procurement_bg

⁽⁴⁾ Новаторският подход се насърчава при цифровизираните обществени поръчки https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital_bg

Възложителите на обществени поръчки могат да разчитат на европейската нормативна уредба за обществените поръчки, която предвижда начини и средства за справяне с тежки спешни ситуации като пандемията от COVID-19.

Тя дава възможност на възложителите на обществени поръчки и ги насърчава да провеждат многоетапна стратегия. Първо, за техните непосредствени и прогнозни краткосрочни нужди те следва да използват пълноценно възможностите за гъвкавост, предвидени в нормативната уредба. Като допълнителен инструмент те се насърчават да възлагат обществени поръчки съвместно и да се възползват от инициативите на Комисията за съвместно възлагане на обществени поръчки. Процедурите със съкратени крайни срокове обслужват техните нужди в средносрочен план, тъй като те по принцип са по-надеждно средство за постигане на по-добро съотношение между качество и цена и гарантират по-широк достъп на дружествата до възможности за стопанска дейност и по-широк набор от налични запаси.

Европейската комисия ще мобилизира всички свои ресурси, за да продължи да предоставя съвети и съдействие ⁽⁵⁾ на държавите членки и на възложителите на обществени поръчки.

2. Избор на процедури и срокове съгласно нормативната уредба на ЕС за обществените поръчки — особено при неотложни и крайно неотложни обстоятелства

Понастоящем Европейският съюз е изправен пред многобройни предизвикателства, породени от внезапната и широко разпространена здравна криза с COVID-19. В настоящите насоки се прави преглед на възможностите, с които разполагат органите, възлагащи обществени поръчки ⁽⁶⁾, за бързо получаване на доставки и услуги от първа необходимост, а където е необходимо — и на допълнителна инфраструктура.

Европейските правни норми за обществените поръчки осигуряват всички необходими инструменти за удовлетворяването на тези потребности в съответствие с разпоредбите на Директивата.

2.1. Принципен избор на процедура

За поръчките, попадащи в приложното поле на Директивата, възлагащият орган може да избира между отворена или ограничена процедура (член 26, параграф 2 от Директивата) ⁽⁷⁾.

При откритите процедури, попадащи в приложното поле на Директивата, приложимият срок за подаване на оферти е 35 дни ⁽⁸⁾.

При ограничените процедури предвиденият в Директивата срок е 30 дни — за подаване на заявления за участие, последван от друг 30-дневен срок — за подаване на оферти ⁽⁹⁾. Ако в националното законодателство е предвидена такава възможност, последният срок може да бъде обект на договаряне между нецентралните възлагащи органи, например регионалните и местните органи, и участниците в процедурата; ако не се стигне до споразумение, може да се приложи минимален срок от 10 дни ⁽¹⁰⁾.

Освен това, както при откритите, така и при ограничените процедури тези срокове могат да бъдат съкратени:

- (1) при обявление за предварителна информация, което не се използва като покана за участие в състезателна процедура, но включва цялата необходима за обявлението за поръчка информация по приложение V, част Б, раздел I и е било изпратено за публикуване между 35 дни и 12 месеца преди датата на изпращане на обявлението за поръчка;
- (2) или при надлежно обосновани от възложителя неотложни обстоятелства, поради които използването на приложимия срок е невъзможно (вж. точка 2 по-долу).

2.2. При неотложни обстоятелства — съкратени срокове

Ако неотложни обстоятелства налагат това, в Директивата е предвидено значително съкращаване на общоприложимите срокове: при откритата процедура срокът за подаване на оферти може да бъде съкратен на 15 дни при надлежно обосновани неотложни обстоятелства ⁽¹¹⁾; при ограничената процедура срокът за подаване на заявление за участие може да бъде съкратен на 15 дни ⁽¹²⁾, а за подаване на оферта — на 10 дни ⁽¹³⁾. Така се осигурява възможност за бързо възлагане на поръчката.

⁽⁵⁾ В ЕС има повече от 250 000 възлагащи органи, по тази причина Комисията вече е във връзка с определените национални звена за контакт от държавите членки чрез специален онлайн инструмент.

⁽⁶⁾ Държавата, регионалните или местните органи, публичноправните организации, сдруженията на един или няколко такива органа или на една или няколко такива публичноправни организации.

⁽⁷⁾ Процедурите на договаряне с предварително публикуване на обявление за поръчка или състезателните диалози вероятно не биха представлявали интерес в този контекст, тъй като условията за тяхното използване не могат да бъдат изпълнени при обстоятелствата, визирани в настоящите насоки.

⁽⁸⁾ Член 27 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽⁹⁾ Член 28 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹⁰⁾ Член 28, параграф 4 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹¹⁾ Член 27, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹²⁾ Член 27, параграф 3 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹³⁾ Член 28, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС.

Използването на „ускорена“ открита или ограничена процедура съблюдава принципите на равнопоставеност и прозрачност и гарантира конкуренцията дори при неотложни обстоятелства. При неотложни обстоятелства, които правят невъзможно прилагането на приложимите при обичайни обстоятелства срокове, възлагащите органи могат да съкратят в съответствие с Директивата сроковете при откритата или ограничената процедура за възлагане на обществена поръчка.

Процедура	Минимални обичайни срокове	Минимални съкратени срокове
Открита процедура	35 дни ⁽¹⁴⁾	15 дни
Ограничена процедура (стъпка 1: заявление за участие)	30 дни ⁽¹⁵⁾	15 дни ⁽¹⁶⁾
Ограничена процедура (стъпка 2: подаване на оферта)	30 дни ⁽¹⁷⁾	10 дни ⁽¹⁸⁾

2.3. При крайно неотложни обстоятелства — процедура на договаряне без предварително обявление

С „процедурата на договаряне без предварително обявление“ правото на Съюза предоставя допълнителен инструмент, който ще позволи по-бързото възлагане на поръчки за посрещане на потребностите, породени от пандемията с COVID-19.

Възлагащите органи могат да възлагат обществени поръчки по процедура на договаряне без предварително обявление „доколкото това е абсолютно необходимо, когато поради изключителни неотложни обстоятелства, предизвикани от събития, които не могат да бъдат предвидени от възлагащия орган, не могат да бъдат спазени сроковете за откритата или ограничената процедура или състезателната процедура с договаряне. Обстоятелствата, с които се обосновава наличието на крайна неотложност, в никакъв случай не трябва да се дължат на възлагащия орган.“ (член 32, параграф 2, буква в) от Директивата).

Тъй като в този случай възлагащите органи използват дерогация от основния принцип на Договора по отношение на прозрачността, Съдът на Европейския съюз изисква използването на тази процедура да бъде наистина по изключение. Всички условия трябва да бъдат изпълнени кумулативно, а тълкуването им трябва да бъде ограничително (вж. например дело С-275/08, Комисията срещу Германия, и дело С-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). „Процедурата на договаряне без предварително обявление“ дава възможност на възлагащите органи да се договарят пряко с потенциалните изпълнители; прякото възлагане на поръчка на предварително избран стопански субект се допуска само по изключение: ако само едно дружество е в състояние да изпълни техническите и времеви ограничения, наложени от крайно неотложните обстоятелства.

Всеки възлагащ орган сам преценява дали са изпълнени условията за използване на подобна „процедура на договаряне без предварително обявление“. Той трябва да мотивира избора си на подобна процедура в самостоятелен доклад ⁽¹⁹⁾. При оценката на всеки отделен случай трябва да бъдат изпълнени кумулативно следните критерии:

2.3.1. „Събития, които не могат да бъдат предвидени от възлагащия орган“

Броят на заболелите от COVID-19 пациенти, които се нуждаят от лечение, се увеличава ежедневно и в повечето държави членки се очаква да нарасне още, преди да достигне максимумта си.

Тези събития, и по-специално специфичното им развитие, трябва да се разглеждат като такива, които не могат да бъдат предвидени от възлагащите органи. Специфичните потребности на болниците и другите лечебни заведения за осигуряване на лечение, личните предпазни средства, вентилаторите, допълнителните легла и допълнителната инфраструктура за интензивни и болнични грижи, в т.ч. цялото техническо оборудване, със сигурност не са могли да бъдат предвидени и планирани предварително, поради което представляват непредвидимо събитие за възлагащите органи.

2.3.2. Крайно неотложни обстоятелства, поради които общоприложимите срокове не могат да бъдат спазени

Несъмнено е, че непосредствените потребности на болниците и здравните заведения (доставки, услуги и строителство) трябва да бъдат посрещнати възможно най-бързо.

⁽¹⁴⁾ Член 27 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹⁵⁾ Член 28 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹⁶⁾ Член 28, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹⁷⁾ Член 28 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹⁸⁾ Член 28, параграф 6 от Директива 2014/24/ЕС.

⁽¹⁹⁾ Член 84, параграф 1, буква е) от Директива 2014/24/ЕС.

Дали това прави невъзможно спазването дори на много кратките срокове на ускорената открита или ограничена процедура (съответно 15 и 10 дни за подаване на офертите) ще трябва да се преценява за всеки отделен случай, но в повечето случаи това вероятно ще е така, поне що се отнася до значително нарасналите краткосрочни нужди поради растящата крива на инфекцията.

Както бе изяснено в практиката на Съда ⁽²⁰⁾, при позоваването на крайно неотложни обстоятелства, съответната необходимост от възлагането на поръчка трябва да бъде удовлетворена незабавно. Органите не могат да се позовават на това изключение при възлагането на поръчки, чието изпълнение отнема повече време, отколкото би отнело при използването на прозрачна открита или ограничена процедура, включително ускорени (открити или ограничени) процедури.

2.3.3. *Причинно-следствена връзка между събитие, което възлагащият орган не е могъл да предвиди, и крайно неотложните обстоятелства*

Удовлетворяването на непосредствените потребности на болниците и здравните заведения в много кратък срок несъмнено има причинно-следствена връзка с пандемията на COVID-19.

2.3.4. *Използва се само за периода до намирането на по-трайни решения*

Процедурите на договаряне без предварително обявление са възможност за адекватно посрещане на най-належащите потребности. Те обхващат само периода до намирането на по-трайни решения — например рамкови договори за доставки и услуги, възлагани по обичайните процедури (включително ускорени такива).

⁽²⁰⁾ Вж. решението на Съда по дело C-352/12 от 20 юни 2013 г., точки 50–52.