



Асоциация „Прозрачност без граници“

ДОКЛАД

ОТНОСНО

открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет „Проектиране и строителство на автомагистрала „Струма“ Лот 3.1 Тунел „Железница“ с три обособени позиции“, открита с Решение 115 от 17.10.2017 г.

ЕТАП IV

Изпълнение на обществената поръчка:

юли 2020 г. – март 2021 г.

София, 2021 г.



СЪДЪРЖАНИЕ

I. УВОД	3
II. НАПРЕДЪК НА СТРОИТЕЛНИТЕ ДЕЙНОСТИ	4
1. Напредък на строителните дейности на Подучастък 1 в периода юли – декември 2020 г.....	4
2. Напредък на строителните дейности на Подучастък 1 в периода януари - март 2021 г.	8
3. Напредък на строителните дейности на Подучастък 2 в периода юли - декември 2020 г.	11
4. Напредък на строителните дейности на Подучастък 2 в периода януари - март 2021 г.	14
5. Напредък на строителните дейности на Подучастък 3 в периода юли - декември 2020 г.	18
6. Напредък на строителните дейности на Подучастък 3 в периода януари - март 2021 г.	20
III. ИЗМЕНЕНИЯ В ДОГОВОРИТЕ В ПЕРИОДА НА ДОКЛАДА - ОТРАЖЕНИЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ ПАНДЕМИЯТА И ДРУГИ НЕПРЕДВИДЕНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА.....	23
1. Изменение на публичните договори за изпълнение на всички подучастъци с допълнителни споразумения от 11.08.2020 г.	23
2. Изменение на публичния договор за изпълнение на Подучастък 1 с Допълнително споразумение № 5 от 12.02.2021 г. на основание чл. 116, ал. 1, т. 1 и т. 3 ЗОП.....	27
IV. ОСЪЩЕСТВЯВАН КОНТРОЛ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ С ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ	29
1. Обща оценка на осъществявания контрол	29
2. Проблеми на взаимодействието между ДЗЗД „Железница – Север“ и ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ и ролята на АПИ.....	29
V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ С НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ.....	30
1. Предоставяне на достъп до строителната площадка и участие в месечни срещи по напредъка	30
2. Предоставяне на достъп до писмена информация.....	31
VI. ИЗВОДИ И КОМЕНТАРИ	32

* Настоящата версия на доклада беше предоставена на Агенция „Пътна инфраструктура“ на 10 август 2021 г. В срока по чл. 5, ал. 2 от Пакта за почтеност в Асоциация „Прозрачност без граници“ няма постъпили коментари от възложителя.

I. УВОД

1. Настоящият доклад представя констатациите на Асоциация „Прозрачност без граници“ от независимото гражданско наблюдение на процедурите по сключване и изпълнение на договори за възлагане на обществена поръчка за проектиране и строителство на тунел „Железница“ на автомагистрала „Струма“¹. Гражданският мониторинг на процедурата за изграждане за най-дългия магистрален тунел в страната се осъществява в рамките на инициативата на Европейската комисия „Пактове за почтеност – превантивен граждански механизъм за защита на фондовете на ЕС“. Наблюдението е извършено от мултидисциплинарен екип наблюдатели в периода юли 2020 г. – март 2021 г., въз основа на Пакт за почтеност, сключен между независимия наблюдател Асоциация „Прозрачност без граници“ и възложителя Агенция „Пътна инфраструктура“ (АПИ)².
2. Наблюдението на изпълнението на сключените три публични договора за проектиране и строителство на трите обособени позиции на обществената поръчка е свързано с прилагане на два основни метода: а) анализ на документи, свързан с проучване на разнородна информация от технически, организационен и финансов характер, която е от значение за изпълнението на проекта; б) участие в работни срещи с възложителя и изпълнителите, както и мониторинг на място - посещения на терена на извършваните строителни дейности и други подобни срещи.
3. Докладът обхваща дейностите по изпълнение на договорите с избраните изпълнители и по трите обособени позиции от обществената поръчка, които включват проектиране и строителство на съответните обособени позиции (подучастъци).
4. Настоящият доклад е изработен въз основа на преките наблюдения на мониториращия екип от извършените проверки на място; участията в месечните срещи между възложителя и изпълнителите; документите и информацията, достъпни на интернет сайта на Агенция „Пътна инфраструктура“; документите и информацията, предоставени от възложителя съобразно Пакта за почтеност, както и друга информация, предоставена на независимия наблюдател от част от изпълнителите.

¹ Процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет „Проектиране и строителство на автомагистрала „Струма“ Лот 3.1 Тунел „Железница“ с три обособени позиции“, открита с Решение № 115 от 17.10.2017 г. на председателя на Управителния съвет на Агенция „Пътна инфраструктура“.

² Пактът за почтеност към обществената поръчка – предмет на този доклад, е подписан на 16.10.2017 г. Пълният текст на споразумението е достъпен на адрес:

http://integrity.transparency.bg/wp-content/uploads/2017/11/IntegrityPact_20171016_FinText.pdf.

II. НАПРЕДЪК НА СТРОИТЕЛНИТЕ ДЕЙНОСТИ

1. Напредък на строителните дейности на Подучастък 1 в периода юли – декември 2020 г.

Общо описание на напредъка

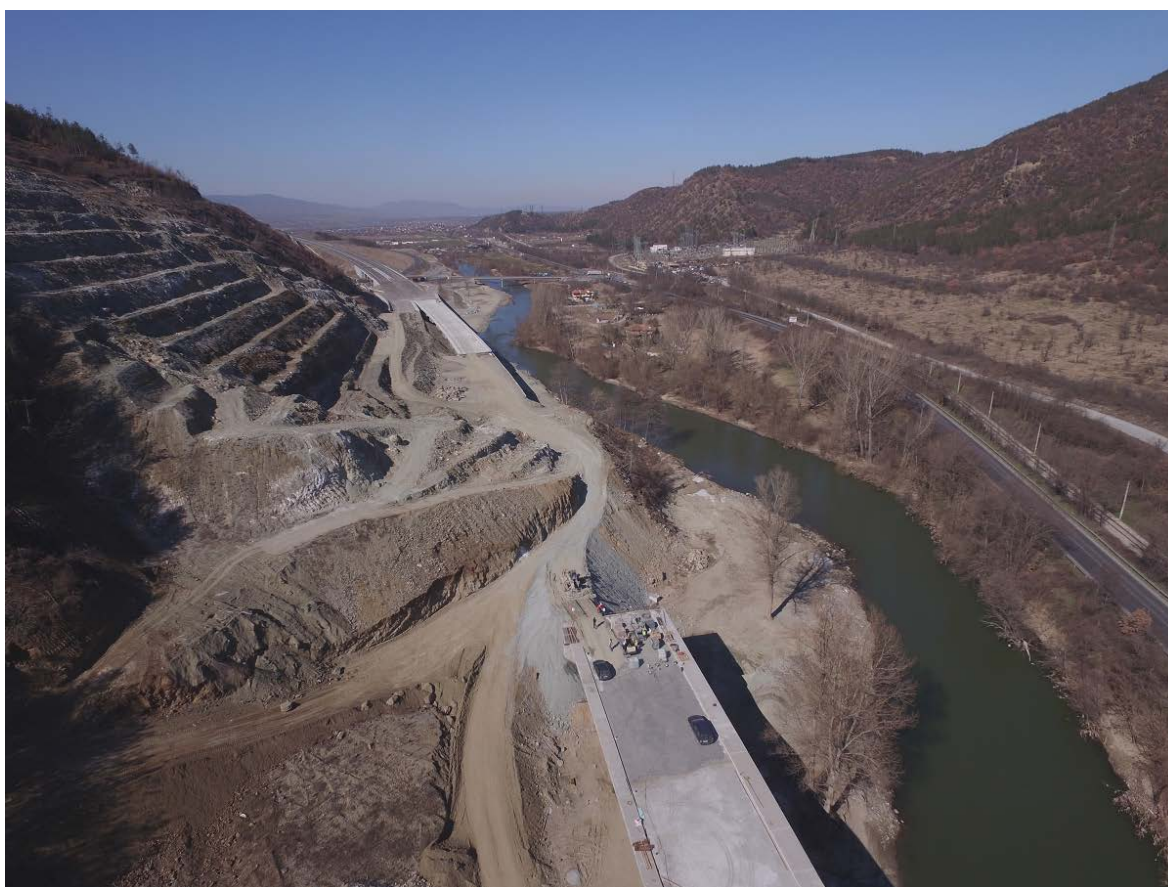
5. В рамките на разглеждания период изпълнителят ДЗЗД „Железница - Север“ с водещ партньор „ГБС Инфраструктурно строителство“ АД (ГБС) е завършил изцяло изграждането на лявото платно на мостовото съоръжение и конструкцията на производствения двор на дясното платно заедно с първия сегмент. По-конкретно, на 100% са изпълнени: устоите, пилотите, колоните, връхната конструкция на лявото платно, производственият двор на дясното платно, водещата стоманена конструкция; защитното бетоново покритие към началото на декември 2020 г. е изпълнено на 70% (тази дейност кореспондира на изпълнено покритие на връхната конструкция; на колоните следва да се изпълни след демонтиране на скелетата и подмяната на временните лагери с постоянни при подходящи атмосферни условия).
6. Към 7 декември 2020 г. са завършени демонтажът на скелетата на лявото платно и монтажът на кофража за дясното платно (част от производствения двор). Започнати са дейности по изливане на горния елемент, първите два бетонови блока, привързване към връхната конструкция и подготовка за избутването на първия сегмент от дясното платно.
7. Дейностите по монтаж на кофража на дясното платно, изливането на първия сегмент и неговото избутване се извършват с известно закъснение спрямо предвиденото, като посочената причина са валежите, които не позволяват армировъчни работи. Възложителят отправи препоръка за ускоряване на работата съобразно одобрената работна програма и предприемане на работа по избутване на първия сегмент от дясното платно – предвидено е дейността да бъде изпълнена до средата на декември 2020 г., тъй като има важно значение за по-нататъшната организация на работата по второто платно.
8. В рамките на наблюдавания период се открии проблемът с образувано свлачище, чиято основна площ се простира в съседния подучастък (изпълняван от ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ с водещ партньор „Грома Холд“ ЕООД), но засяга и относително малък терен от разглеждания подучастък 1. Свлачищният процес бе констатиран при посещението през 2020 г., като в следващите месеци то продължи да се развива. Въпросът за необходимите действия по укрепване на участъка, попадащ в обхвата на работа на ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ бе поставян неколккратно в рамките на провежданите месечни срещи по напредъка.
9. В края на разглеждания период решението за укрепване на свлачището все още подлежеше на обсъждане, като не бе изяснено дали изпълнителят или друг субект следва да направи геоложки проучвания, какъв е териториалният обхват на необходимите проучвания и какъв е правният механизъм за възлагане на въпросните дейности – като отделна обществена поръчка или в рамките на изпълнявания договор, по който има налични средства за допълнителни дейности.

Конкретни детайли по напредъка. Основни въпроси и проблеми

Строително-монтажни работи и спазване на сроковете

10. Наблюдението на терен показва, че строително-монтажните работи се изпълняват ритмично, но с определено закъснение. В края на ноември 2020 г. е завършена работата по първото (ляво) платно на мостовото съоръжение. През декември 2020 г. вече бе започнала работата по изграждане на второто (дясно) платно, като предвид броя на елементите (21) и необходимото технологично време за тяхното изработване, е видно изоставане от срока за изпълнение по договор (бел.: крайният срок, включващ 2-месечно удължаване заради пандемията, изтича през февруари 2021 г.).

Снимка № 1. Напредък на строителните дейности в Подучастък 1 – изградено ляво платно на моста в участъка до свлачището



5

Свлачищни процеси в подучастък 1. Взаимодействие с възложителя и изпълнителя на предходния лот ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ (с водещ партньор „Грома Холд“ ЕООД)

11. При проверката на терен, извършена на 3 юли 2020 г. бе констатирано видимо наличие на свлачищни процеси в участъка, намиращ се на границата със съседния лот, изпълняван от ДЗЗД „АМ Струма 3.1“.

12. Изпълнителят е сигнализирил възложителя с писмо (изх. № 101/03.04.2020 г.). Свлячището е регистрирано в Националния регистър през м. юли 2020 г. под № BLG-03.49179-01.
13. Свлячището се намира от десния бряг на река Струма, като засяга най-северната част на пътния участък. От доклада на „Геозащита“ става ясно, че преди дестабилизацията, от склона е изземван скален материал, необходим за строителството.
14. Нестабилната зона обхваща площ от около 30 000 – 35 000 m² (според данни на „Геозащита“ е 27 400 m²). Активната част е от км 365+783 до км 366+000. Цялата видимо активна част от свлячището попада в участъка, разработван от „Грома Холд“. Участъкът, който попада в обхвата на работа на ДЗЗД „АМ Струма 3.1“, не е подкопан, но се оценява от експерти по геология като потенциално опасен (около 6 000 m²). В основата е запазена структурата на масива. По оценки на експерти евентуално подкопаване би довело до по-масивно свличане откъм десния борд. Потенциален участък, който крие риск от свличане, има и в гората откъм десния борд.
15. По време на огледите, извършени от екипа на независимия наблюдател, беше установено, че материалите, изграждащи склона, са силно изветрели и тектонски обработени метаморфни скали, покрити на места с чакълести седименти с глинесто-песъчлива спойка, вероятно неогенски.

Снимка № 2. Свлячищни процеси в Подучастък 1



16. Свладищният процес се намира в началния километраж на подучастъка от км 366+000 до км 366+080. Засегнатата площ е с приблизителни размери около 10 000 m². Близо до десния борд се вижда пукнатина, която отделя северно от нея нестабилен участък. Заедно с по-горе описания участък нестабилната зона засяга площ общо 37 000 m². При десния борд около 6 000 m² са в привидно стабилно състояние. Южно от тях има залесен участък, който, според геоморфологията на терена, също може да се свлече. Общата площ на тази потенциална зона е около 27-28 000 m². По време на огледа се установиха леки обрушвания на дребни късове, което показва, че целият участък е нестабилен и може да се очаква по-масивно свличане. В долната част на склона – над брега на реката, се установяват паднали дървета, което е показател за свличане в този участък. Видими са и пукнатини в петата на склона и други геоморфоложки форми, характерни за реализирани свладищни процеси.
17. По време на проверката на място и месечната среща по напредъка, проведена на 2 октомври 2020 г., проблемът бе обсъден, като представители на възложителя информираха, че са се обърнали с официално писмо към служба „Геозащита“, която се организира проверка и ще даде становище.
18. На 7 декември 2020 г. се проведе следващата среща по напредъка³, на която представители на изпълнителя отново поставиха проблема за свлачището и какви мерки следва да бъдат предприети. В тази връзка бяха поставени следните въпроси: Очаква ли се изпълнителят да извърши геоложки проучвания? Определен ли е нов териториален обхват на свлачището? В рамките на тази обществена поръчка ли следва да се укрепят терена, попадащ в подучастък 1, или ще бъде възложена отделна обществена поръчка?
19. Представители на изпълнителя подчертаха, че е важно да бъдат получени своевременни отговори на въпросите, тъй като срокът на договора за завършване на обекта изтича през февруари 2021 г. Изпълнителят настоя за бързо решение и ясни указания (в рамките на 2020 г.), за да планира по-нататъшната си работа.
20. Представителите на АПИ информираха, че се очаква отговор от служба „Геозащита“, която може да определи териториалния обхват на необходимите геоложки проучвания и едва след това може да бъде даден точен отговор на поставените въпроси. В рамките на срещата (7 декември 2020 г.) бе дискутиран вариантът с изработване на общ проект за укрепване на свлачището, който да бъде разделен на два участъка с две отделни количествено-стойностни сметки, така че да бъде изпълняван от ДЗЗД „Железница - Север“ и ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ в рамките на вече възложените договори и със средствата от предвидените допълнителни разходи. Този сценарий би бил възможен, ако проектът позволява подобен подход. Предимството при този вариант би бил завършването на обекта от изпълнителя на подучастък 1, така че да не е поставен в зависимост от действията на изпълнителя на предходния лот.
21. Тук е мястото да се отбележи, че изпълнителят на наблюдавания подучастък 1 постави проблема за недостатъчно ефективната комуникация и съгласуваност с действията на изпълнителя на предходния лот. Бе посочен пример за обновена пътна маркировка, изпълнена от ДЗЗД „Железница - Север“ в неговия участък, която е била

³ Бел.: поради противоепидемичните мерки срещата на 7 декември 2020 г. се проведе онлайн.

компрометирана от „Грома Холд“ ЕООД при извършване на ремонтни дейности⁴. В тази връзка бе поставен въпрос доколко АПИ може да окаже съдействие, така че да се постига съгласуваност между отделните изпълнители по трасето на АМ „Струма“, както по отношение на този конкретен пример, така и по отношение на свлачището, което се развива на територията на предходния лот, но засяга и наблюдавания подучастък 1.

Предоставени сертификати и извършени плащания

22. В рамките на периода е представен сертификат № 4, който е на стойност 13 736 985,72 лв. Средствата по този сертификат са изплатени. Общата сума, изплатена от началото на договора до края на 2020 г. е 17 269 825 лв. По оценка на изпълнителя няма закъснения на плащанията от възложителя.

2. Напредък на строителните дейности на Подучастък 1 в периода януари - март 2021 г.

Общо описание на напредъка

23. Общият напредък на строително-монтажните работи в края на февруари 2021 г., докладван по време на срещата за напредъка на 4 март 2021 г., е 55%.
24. В рамките на разглеждания период изпълнителят ДЗЗД „Железница - Север“ е завършил подмяна на временните лагери на моста на лявото платно с постоянни; в процес на изработване са тротоарните блокове.
25. Основната работа е концентрирана върху изработване на сегментите от дясното платно на моста, като към датата на посещението на строителната площадка и месечната среща по напредъка (проведена на 4 март 2021 г.) е излят и избутан шестият елемент и се подготвя кофражът на седмия елемент⁵. При този темп на работа се очаква работата по бетоновата конструкция на дясното платно на мостовото съоръжение да приключи до август 2021 г.

8

Конкретни детайли по напредъка. Основни въпроси и проблеми

26. В рамките на проведената среща бе анонсирано, че на 12 февруари 2021 г. е подписано допълнително споразумение № 5, с което се удължава срокът за изпълнение на договора до 19 декември 2021 г., като се запазва същата финансова рамка.
27. Подробен коментар относно мотивите за удължаване на срока на договора е представен по-долу в част III. от този доклад.

Свлачищни процеси в подучастък 1. Взаимодействие с възложителя и изпълнителя на предходния лот ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ (с водещ партньор „Грома Холд“)

28. При извършените проверки на терен през февруари и март 2021 г. се установи, че свлачището продължава да бъде активно. По оценки на експерти потенциален риск от допълнително свличане има в привидно стабилен участък от км 366+000 до км 366+040. По време на огледа през март 2021 г. се установиха леки обрушвания на

⁴ В рамките на договор за поддръжка на път Е-79.

⁵ Бел.: средно за всеки елемент работата (от подготовката на кофража до избутването на излетия сегмент) отнема между 10 и 12 дни, като при благоприятни метеорологични условия този период отнема 10 дни.

дребни късове, което показва, че целият участък е нестабилен и може да се очаква по-масивно свличане.

29. В рамките на срещата, проведена на 4 март 2021 г., изпълнителят отново постави въпроса за липсата на яснота относно укрепването на свлачището и неговите ангажименти в тази връзка.

Снимка № 3. Напредък на строителните дейности по двете платна на моста в подучастък 1



9

30. Представителите на възложителя информираха, че до 15 март се очаква да бъдат внесени геоложките проучвания и общ идеен проект за укрепване на склона на северния участък на отсечката. След одобрението на идейния проект следва да бъде издадено разрешение на строеж, проектът да бъде разделен между двамата изпълнители, т.е. да бъде изработен технически проект и да бъдат предприети действия по укрепване на свлачището от двамата изпълнители.
31. Двете страни потвърдиха становището, изразено и на предходната среща, че ДЗЗД „Железница – Север“ ще изпълни своята част в рамките на съществуващия договор, като финансирането е от средствата за допълнителни разходи, предвидени в

договора.⁶ Въпросът по какъв начин и при каква правна форма на договор с АПИ ще бъде изпълнено укрепването на същинския участък от свлачището, остава неизяснен на този етап.

32. В тази връзка представителите на изпълнителя изразиха своите притеснения от липсата на информация и от неефективната комуникация с ДЗЗД „АМ Струма 3.1“. Те информираха, че са предали своите геоложки проучвания и нямат информация относно проучванията в участъка на ДЗЗД „АМ Струма 3.1“.⁷ Това на практика възпрепятства и завършването на работата в участъка на ДЗЗД „Железница - Север“.
33. В допълнение, на срещата отново бе коментиран проблем със затруднения достъп от северния край на участъка, като бе поискано съдействие от възложителя АПИ за неговото разрешаване.

Снимка № 4. Обхват на свлачището в подучастък 1 и в предходния участък от автомагистралата



⁶ Бел.: в случай че не възникват непредвидени обстоятелства, като например необходимост от укрепване, различно спрямо проектираното.

⁷ Тук е мястото да се отбележи, че изпълнителят на коментирания лот 3.1 ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ е изчерпал предвидените по договор средства за допълнителни разходи, като наред с това има проблем с финансирането на тази част от проекта поради наложени финансови корекции.

Комуникация с изпълнителя и предоставяне на информация относно напредъка на СМР

34. Изпълнителят на подучастък 1 ДЗЗД „Железница - Север“ оказва съдействие на независимия наблюдател както при извършваните посещения на строителната площадка, така и при предоставянето на информация относно напредъка на строителните дейности. В рамките на наблюдавания период наблюдателят поиска, съответно получи обобщена информация.
35. В справката е описан общият напредък на изпълнените СМР (52% към 31.01.2021 г.). Изцяло завършени са изкопите на съоръженията, армонасипните стени, изземването и транспортирането на хумуса, фрезването на съществуваща настилка; разчистване площите в рамките на сервитута на пътя, реконструкции на съоръжения „Средно и ниско налягане“, реконструкция и изместване на съобщителни кабели на телекомуникационните оператори.
36. Изпълнението на дейностите по изграждане на моста е следното: изпълнени са 100% от работите по изливните пилоти, колоните, връхната конструкция на лявото платно, производствените дворове на лявото и на дясното платно; водещите конструкции за „тактово изтласкване“ на лявото и дясното платно. На 95% са изпълнени устоите в посока към Кулата и в посока към София; 70% от защитното покритие по бетоновите повърхности на лявото платно; 16% от връхната конструкция на лявото платно.

3. Напредък на строителните дейности на Подучастък 2 в периода юли - декември 2020 г.

Общо описание на напредъка

37. От извършените посещения на строителната площадка и участията в месечните работни срещи, включително и една онлайн среща, може да се направи извод, че строителят е организирал ритмично работния процес и като цяло изпълнява работната програма. Общият напредък, отчетен към последната работна среща за годината⁸, е 46%.
38. Напредъкът на строителните дейности в лявата тръба на тунела има следните параметри: прокопани са участъци и е изпълнена първична облицовка с дължина от 808 м от северната страна и 890 м от южната страна.
39. Напредъкът на строителните дейности в дясната тръба на тунела има следните параметри: прокопани са участъци от 784 м от северната страна и 810 м от южната страна, като съответно е изградена първичната облицовка в тези участъци. Общо в двете тръби са изпълнени: армировка в продължение на 260 м; дренажни системи в продължение на 540 м; хидроизолация в продължение на 330 м; вторична облицовка в продължение на 192 м.

⁸ Проведена на 4 декември 2020 г., като тя се осъществи в онлайн формат поради ограничителните противоепидемични мерки.

40. При изграждането на външните обекти напредъкът е следният: работи се по връхната конструкция на моста на директното трасе⁹; при изграждането на хеликоптерната площадка е изпълнен насип с достигната височина - кота 314,30 м.
41. В рамките на последната за годината работна среща на преден план излязоха финансови въпроси. На първо място изпълнителят постави въпроса относно забавянето при изплащането на представените сертификати за извършена дейност. На второ място (но не и по значение) бе поставен въпросът за допълнителните работи, които по оценка на изпълнителя са се наложили поради промяна в характеристиките на материалите за изграждане на осветлението¹⁰.

Снимка № 5. Напредък на строителните дейности в подучастък 2 – прокопаване на тунела и първична облицовка



12

Конкретни детайли по напредъка. Основни въпроси и проблеми

Складиране на земните маси

42. Предвид обстоятелството, че в този период основната работа е свързана с прокопаване на тунела, все по-отчетливо излиза на преден план въпросът с осигуряването на депа

⁹ Бел.: това е мостът от южната страна на тунела, премостващ Сухата река.

¹⁰ Бел.: това са скарите и крепежните елементи, върху които се монтират осветителните тела. Този въпрос бе разглеждан в предишните мониторингови доклади, като за краткост на изложението тук е необходимо да се припомни, че след препоръка на ЕТИС финалният проект за изграждане на осветлението предвижда монтиране на скари от неръждаема стомана, докато в подадената оферта и първоначалния проект изпълнителят е предложил материал от поцинкована ламарина.

за изкопаните земни маси. Местните власти от близките населени места не са одобрили предоставянето на терени за депониране. Поради тази причина изпълнителят е сключил договори с местни власти от по-отдалечени населени места (в посока Дупница), където да бъдат депонирани земните маси; част от тях се използват също така от изпълнителя на подучастък 3 при строителството на трасето.

Геоложки условия

43. В рамките на месечната среща по напредъка, проведена на 2 октомври 2020 г., бе отчетено, че е достигнат участък с влошени геоложки показатели – ронлива скала и подпочвени води. Това налага извършването на допълнителни дейности по укрепване на свода и използването на допълнителни укрепващи материали. Изпълнителят посочи, че по предписание на проектанта се извършват допълнителни укрепления и „работят постоянно с предпазен чадър“, което е не било предвидено в проекта.¹¹

Предоставени сертификати и извършени плащания

44. В рамките на работната среща, проведена на 4 декември 2020 г., бе отчетено, че изпълнителят е представил сертификати № 7 и № 8 и има готовност да внесе сертификат № 9. Той постави въпроса за забавеното плащане на част от сумата по сертификат № 7, като подчерта, че сумите са значителни и забавянето на плащанията представлява препятствие пред ефективната работа. Представителите на възложителя посочиха, че всички документи са представени пред УО на ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“ (МТИТС), като АПИ води преговори с МРРБ за осигуряване на финансов ресурс, който да компенсира затрудненията при разплащанията от страна на МТИТС¹².

45. От сертификатите за извършени плащания¹³ се изяснява, че сертификат № 7 е на стойност 14 183 593,29 лв. без ДДС; сертификат № 8 е стойност 16 485 657,54 лв. без ДДС; сертификат № 9 е стойност 14 882 512,79 лв. без ДДС за изпълнени СМР в периода 03.05.2020 г. – 07.12.2020 г. Средствата за допълнителни разходи, предвидени по договор¹⁴ са изчерпани с внасянето на сертификат № 8.

Искове за допълнителни средства

46. В рамките на последната месечна среща по напредъка за 2020 г.¹⁵ се откриха два проблема, свързани с финансови претенции на изпълнителя: 1) по-високата стойност на материалите от неръждаема стомана за скарите, върху които се монтират осветителните тела; 2) непредвидените работи по укрепване на свода поради геоложките особености на скалния масив.

47. По отношение на първия въпрос представителите на надзора докладваха, че е направена подробна КСС и обяснителна записка към нея и са проведени срещи с

¹¹ В тази връзка отново възниква въпросът доколко са прецизни и детайли данните от геоложките проучвания, с всички произтичащи последствия – обосноваване на допълнителни дейности, допълнителни материали и претендирани допълнителни и „непредвидени“ финансови средства.

¹² По този казус наблюдателят отправи питане до МТИТС (изх. IP 147/08.12.2020 г), като министерството отрече, че съществуват подобни затруднения (вх. IP 051/07.01.2021 г.).

¹³ Бел.: по информация, предоставена на независимия наблюдател от АПИ на 14 януари 2021 г.

¹⁴ Съгласно договорните условия допълнителните разходи са в размер от 5% от стойността на СМР.

¹⁵ Бел.: както бе посочено по-горе, срещата се проведе на 4 декември 2020 г. в онлайн формат.

представители на възложителя. В тази връзка надзорът и изпълнителят поставиха въпроса какво е решението на АПИ. Представителите на възложителя информираха, че въпросът се разглежда от ръководството, като отговор ще бъде предоставен след приемането на окончателно решение.

48. По отношение на втория въпрос възникна дискусия между възложителя и изпълнителя, като двете страни изложиха аргументи в различни посоки. Изпълнителят акцентира върху непредвидените работи по укрепване на свода, които са произтекли от геоложките особености на масива. В тази връзка отбеляза, че се е наложило да извършват допълнителни укрепления и да „работят постоянно с предпазен чадър“ по предписание на проектанта, като тези дейности не са били предвидени по проект. По негови оценки прогнозната стойност на КСС за тези дейности възлиза на приблизително 17 млн. лв. без ДДС. От своя страна, възложителят подчерта, че предвидените по договор „допълнителни разходи“ в размер на 5% от общата сума вече са усвоени и няма правно основание за искане на допълнителни средства. Представителят на надзора се включи в дискусията, като посочи, че сумата от 5% е малка и не покрива действителния риск при изграждане на такива сложни съоръжения, какъвто е тунелът.

4. Напредък на строителните дейности на Подучастък 2 в периода януари - март 2021 г.

Общо описание на напредъка

49. В началото на март 2021 г. общият напредък на извършените строително-монтажни работи е 57%.

Снимка № 6. Напредък на строителните дейности в подучастък 2 – поставяне на хидроизолация в тунела



50. Към датата на посещение, извършено на 5 февруари 2021 г. е констатирано, че са прокопани части от тунела, както следва: 1) лявата тръба – южната половина е прокопана изцяло, в северната половина са прокопани 970 м; 2) дясната тръба – северната половина е прокопана изцяло. В дясната тръба от северния участък е започнал процесът по поставяне на хидроизолация (до около 450 м) и се поставя вторичната облицовка. В рамките на м. февруари 2021 г. е прокопан целият тунел, като са се срещнали екипите, работещи от южната и от северната части на двете тръби на тунела.
51. При посещението в началото на март 2021 г. е констатирано изпълнение на вторичната облицовка в дясната тръба на тунела в участък от 480 м от северна страна (40 бр. кампади) и на участък от 468 м от южната страна (39 кампади) от южна страна. Извършват се работи по насипа и откосите на хеликоптерната площадка; в процес на завършване е работата по второто платно на моста над сухата река. Подготвен е сертификат за строителни работи и за плащане № 10.

Снимка № 7. Напредък на строителните дейности в подучастък 2 – поставяне на хидроизолация в тунела



Снимка № 8. Напредък на строителните дейности в подучастък 2 – поставяне на вторична облицовка на тунела



Снимка № 9. Напредък на строителните дейности в подучастък 2 – изграждане на моста след южната част на тунела



Искове за допълнителни средства

52. В рамките на месечните срещи по напредъка, проведени на 5 февруари и на 5 март 2021 г., възниква остър спор относно извършени непредвидени дейности и вложени материали, които надхвърлят финансовата рамка по договора. Тема на разговорите бяха двата въпроса, обсъждани и в края на 2020 г.: 1) заплащането на компонентите от осветителната система от неръждаема стомана, която е на по-висока стойност от стойността на предложените материали според офертата; и 2) заплащането за непредвидени дейности по укрепване и вложени материали за укрепване на участъци от масива, където геоложките показатели на земните маси за лоши.
53. Представителите на изпълнителя посочиха, че въпросът за заплащането на вътрешното оборудване за електрическото осветление е бил поставен пред АПИ още на 15 октомври 2019 г.; извършени са разчети на необходимите допълнителни средства за закупуването на скари от материала, препоръчан от ЕТИС; има положително становище на инженера. Допълнителните средства, за които изпълнителят претендира, възлизат на 2 563 182 лв.
54. Въпросът за заплащането за непредвидените дейности по укрепване на масива и използването на съответните материали за централно място в спора, като в тази връзка всички участници изложиха различни аргументи „за“ и „против“ обосноваването на финансовата претенция от приблизително 17 млн. лв. без ДДС. Изпълнителят представи аргументи, че поради особеностите на геоложката структура в много участъци от тунела е използвал по-голямо количество крепежни материали¹⁶. Външният експерт на АПИ посочи, че извършените допълнителни дейности са финансово компенсирани от други, при изпълнението на които изпълнителят е спестил ресурси. Той изложи и аргументи, че в сравнителен европейски план изпълнителят на подобен тип съоръжения успяват да изпълнят строителството на стойност, не по-висока от стойността по този договор.
55. Различните аргументи доведоха дискусията и до критична оценка относно основни елементи на договорния процес и на сключения договор. На преден план се отвори критиката към подхода за сключване на договор на основата на правилата по т. нар. „Жълт ФИДИК“ и то при лимит от 5 % разходи за допълнителни дейности при строителството на подобно съоръжение. При липсата на готово проектиране, което да зададе точните параметри на проекта, както и при неточни изходни данни, един такъв финансов резерв изглежда твърде недостатъчен да удовлетвори изпълнителят при последващи съществени изменения. Наред с това, същото поставя под въпрос остойносттаването на различните дейности, особено на тези, които не са били предвидени предварително, а използването на заменителни таблици вместо количествено-стойностни сметки поражда съществени проблеми.
56. Тук е мястото дебело да се подчертае, че независимият наблюдател идентифицира тези проблеми още в предходния етап от своето наблюдение – при наблюдението на етапа по провеждане на тръжната процедура и сключването на договор с изпълнителя.

¹⁶ За отбелязване е дискусията относно необходимостта и стойността на крепежите V и VM, използването на анкерни чадъри и изграждането на контрасвод, които поради тясно специализирания характер не могат да намерят детайлно представяне в рамките на този доклад.

Тогава аргументите на наблюдателя бяха отхвърлени от правните експерти на възложителя и бяха оценени като хипотетични рискове, което не е реалистично да се реализират.

5. Напредък на строителните дейности на Подучастък 3 в периода юли - декември 2020 г.

Общо описание на напредъка

57. В рамките на разглеждания период изпълнителят „ПСТ Груп“ ЕООД е изпълнил над 65% от строително-монтажните работи, предвидени в договора¹⁷. Изпълнителят отчита напълно завършена работата по армонасипите. Преобладаващият дял от дейностите са земни работи (изкопни и насипни); влага се трошен камък като основа на пътното платно; в процес е изграждането на подпорни стени и на канавки за отводняване; в процес на приключване е работата по изграждането на водосточите. Изпълнителят декларира, че работният процес е в съответствие с графика. Представени са поредица от сертификати за плащане, като представители на възложителя информираха, че МРРБ и МТИТС (УО на ОПТТИ) се стремят да мобилизират финансови ресурси и извършат плащания към всички изпълнители, в частност и към изпълнителя на подучастък 3.
58. В рамките на наблюдавания период се появи свличане на земни маси, като относно единия от участъците изпълнителят счита, че процесът е овладян, но в друг участък е възникнало ново свличане. В тази връзка представителите на възложителя препоръчаха да бъдат предприети бързи действия по уточняване на характера на процеса и консултиране с проектанта и със строителния надзор, за да бъдат предприети необходимите действия по укрепване.

Конкретни детайли по напредъка. Основни въпроси и проблеми

59. При проверката на терен и месечната среща по напредъка през юни 2020 г. изпълнителят отчете, че са завършени повече от 32% от СМР. Извършен бе обход на терена, включително бе проверено изпълнението на армонасипната стена; извършена и проверка на шахтата, която следва да събира водите от дерето. Проверена беше и изгражданата аварийна връзка.

Препоръки на възложителя

60. Представители на възложителя препоръчаха да бъде изграден добър дренаж, за да се предотврати в бъдеще събирането на води непосредствено до съществуващия път E79 и евентуалното му подкопаване от стичаща се вода. Необходимо е по-подробно водене на заповедната книга.
61. И в този подучастък, както и при другите два подучастъка, срокът за изпълнение на договора е удължен поради извънредната противоепидемична обстановка.
62. Изпълнителят постави въпрос относно усвояването на сумата, предвидена в договора за допълнителни работи (5% от общите средства). Мотивите са свързани с обстоятелството, че в участъка откъм тунела има разлика в основите на малък подучастък и е необходимо да се продължи укрепващата стена. В тази връзка

¹⁷ Посоченият процент изпълнени СМР е към 2 декември 2020 г. и е отчетен на последната работна среща за 2020 г., която се проведе в онлайн формат поради противоепидемичните мерки.

представители на възложителя препоръчаха да бъдат извършени проби от коментирания подучастък и в случай на констатирани слаби почви, това обстоятелство да бъде протоколирано по надлежния начин, да се проектират необходимите дейности и да бъде отправено искане до възложителя за разрешение за извършване на тази допълнителна дейност.

63. При месечната среща по напредъка през декември 2020 г. бе отчетено изпълнение на 65% от предвидените СМР. Преобладаващият дял от работата е по извършване на изкопи и насипи работи; влага се трошен камък в основата на пълното платно; изграждат се подпорни стени и канавки за отводняване; в процес на приключване е работата по изграждането на водостока. Изградени са 600 м Зона А по дясното трасе от км 369+800 до км 370+400¹⁸; започната е работа по лявото трасе от км 369+200 до км 369+500.

Предоставени сертификати и извършени плащания

64. Към 2 декември 2020 г. изпълнителят е представил сертификати за плащане № 8 и № 9. Сертификат № 8 е на стойност 2 558 000 лв. без ДДС и е платен частично; сертификат № 9 е на стойност 1 313 000 лв. без ДДС (1 575 690,13 лв. с ДДС). В тази връзка, в рамките на месечната среща по напредъка, изпълнителят постави въпрос кога се очаква да бъдат одобрени отчетните документи и да бъде извършено плащане. Представителите на възложителя информираха, че на централно ниво съществуват затруднения с осигуряването на финансов ресурс за извършване на плащанията към всички изпълнители в края на годината, но МРРБ и МТИТС (УО на ОПТТИ) полагат усилия за осигуряване на ресурс за разплащане с всички изпълнители, включително и с изпълнителя на подучастък 3. Допълнителен детайли, който забавя процеса, е че предвид отчетени допълнителни работи, по него следва да се подготвят становища, да бъде разгледан е доклад от УС на АПИ и да извършени са проверки на място. До края на 2020 г. са извършени плащанията по сертификат № 9, както и по представения сертификат № 10, който е на стойност 945 825,28 лв.
65. Във връзка с отрицателните температури през зимния период, представители на възложителя обърнаха специално внимание на изпълнителя да внимава с използването на материалите, които влага в насипите, заради риска от замръзване; същото се отнася и до използването на бетон при изграждането на водостоци и канавки. В тази връзка представителите на строителния надзор увериха, че се извършват проби и се следят температурите, като при сериозни снеговалежи работите се преустановяват.
66. Обсъдени бяха действията на страните във връзка с реконструкцията на въздушен електропровод „Тунела“, поради промяна на трасето в техническия проект и необходимост от изменение на ПУП-ПП и издаване на допълнение към Разрешението за строеж. До края на периода, разглеждан в рамките на настоящия доклад, няма издадено допълнение към РС-96/16.10.2019 г.

¹⁸ Бел.: това е южният край на подучастък 3.

6. Напредък на строителните дейности на Подучастък 3 в периода януари - март 2021 г.

Общо описание на напредъка

67. В рамките на този подпериод, по данни от изпълнителя „ПСТ Груп“ ЕООД към 31.01.2021 г. са изпълнени 70% от СМР по обекта. Изцяло са изпълнени разчистване на площите в рамките на сервитута на пътя, обикновените изкопни работи, изкопите на съоръженията, армонасипните стени, бетоновите стени, транспортирането на земни маси, направа на тръбен водосток за корекция на дере, полагане на ревизионни шахти за колектор, изливане на място на бетон съгласно техническите спецификации на съоръженията, направа на габиони съгласно проекта.
68. В процес на изпълнение са дейности по доставка и монтаж на дренажен материал за полагане под дренажни тръби, извършване на изкопи и дренажи, изпълнение на насип за зона „А“, полагане на геотекстил за дренаж.

Снимка № 10. Напредък на строителните дейности в подучастък 3



Свлачищни процеси в подучастък 3

69. В рамките на наблюдавания период, през зимата на 2021 г. бе докладвано свличане на земни маси на дясното трасе при км 369+600¹⁹. По данни, предоставени от изпълнителя, на 20.01.2021 г. е възникнал срутищен процес, като на 21.01.2021 г. е свикана комисия, която е съставила протокол за фактическите геоложки условия и невъзможността за продължаване на изпълнението на СМР в участъка от км 369+000 до км 369+650. На 08.02.2021 г. е подписан Акт Образец №10 за установяване състоянието на строежа, като е спряно строителството за участъка от км 369+000 до км 369+650.
70. Свличането е в силно изветрели слюдени гнайси. Движението е по нашествияването, което в този участък е около 30° по посока на склона. Склоновата нестабилност е изненадваща за изпълнителя, тъй като материалите, включени в свличането, са показали много по-високи стойности по време на предварителните проучвания.

Снимка № 11. Свличане на земни маси в подучастък 3



¹⁹ Поради противоепидемични мерки в този период беше ограничено извършването на посещения на терен, като основната информация беше достъпна чрез онлайн срещи за обмен на информация и преглед на напредъка.

71. Приблизителната засегната площ е около 1000-1500 m². Първоначално обхватът е около 3-4 m, като последните наблюдения показаха, че свлачището продължава да е активно и освен това се разширява в посока на север.
72. На месечната среща на напредъка, проведена на 4 март 2021 г. на строителната площадка, бе извършен обход на терена, включително на участъка, в който има движение на земни маси. По време на огледа се обсъждаха мерки за укрепване на склона, като препоръките на възложителя бяха в две насоки: уточняване на характера на процеса (дали става въпрос за срутище или за свлачище) и какви укрепителни мерки да бъдат предприети възможно най-бързо.

Предоставени сертификати и извършени плащания

73. Към март 2021 г. изпълнителят е представил сертификат № 11 на стойност 1 408 559,80 лв. без ДДС. С внасянето на този сертификат, средствата за допълнителни разходи, предвидени съгласно договорното споразумение за Подучастък 3 са напълно изчерпани.²⁰

Снимка № 12. Свличане на земни маси в подучастък 3



Комуникация с изпълнителя и предоставяне на информация относно напредъка на СМР

74. Изпълнителят на подучастък 3 „ПСТ Груп“ ЕООД оказва съдействие на независимия наблюдател както при извършваните посещения на строителната площадка, така и при предоставянето на информация относно напредъка на строителните дейности. В рамките на наблюдавания период наблюдателят поиска, съответно получи обобщена информация, като основните детайли от нея са описани в по-горните части на настоящия доклад.

²⁰ Съгласно договорните условия допълнителните разходи са в размер от 5% от стойността на СМР.

III. ИЗМЕНЕНИЯ В ДОГОВОРИТЕ В ПЕРИОДА НА ДОКЛАДА - ОТРАЖЕНИЕ НА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ ПАНДЕМИЯТА И ДРУГИ НЕПРЕДВИДЕНИ ОБСТОЯТЕЛСТВА

75. От мониторингова гледна точка анализът на изпълнението на дейностите по проектиране и строителство на обществената поръчка повдига няколко кръга от въпроси, които следва да бъдат коментирани и които са в тясна връзка с хода на изпълнението на проекта. В рамките на мониторинговия период се наблюдават две изменения на договорната рамка, чието съдържание следва да бъде анализирано.

1. Изменение на публичните договори за изпълнение на всички подучастъци с допълнителни споразумения от 11.08.2020 г.²¹

76. На 11.08.2020 г. са сключени 3 допълнителни споразумения за изменение на договорите за изпълнение на обществената поръчка за всеки от трите подучастъка.

77. Предмет на измененията е удължаване на срока за изпълнение на публичните договори и свързаните с това последици, като например удължаване на гаранциите, дадени по тях, и линейния график за изпълнение. Съществената причина за измененията е създалата се в страната пандемична обстановка, протиепидемичните мерки във връзка с извънредното положение и извънредната епидемична обстановка. Изпълнението на договорите е удължено с 60 календарни дни.

78. Наред с това, поради промяна на правната форма на едно от дружествата, участващи в консорциума на изпълнителя на втория подучастък, а именно „Глобал Кънстръкшън“ ООД в „Глобал Кънстръкшън“ АД, се налага и изменение на договорната рамка в тази част.

79. Като основание за изменението на срока за изпълнение страните са посочили общото нормативно основание при възникнали непредвидени обстоятелства, реализирали се след сключване на договора, а именно чл. 116, ал. 1, т. 3 от ЗОП, както и специалната нормативна уредба на ЗМДВИП (предишен чл. 13, ал. 2, сегашен чл. 13, ал. 3 ЗМДВИП). Същият предвижда, че срокът за изпълнение може да бъде предоговорен, но не за повече от два месеца след отмяната на извънредното положение. Това означава, че изпълнителят може да поиска удължаване на срока за изпълнение, но същото следва да е обосновано и да съответства на намаления работен капацитет на изпълнителя, свързан с избухването на пандемията и въвеждането на ограничителни мерки.

23

²¹ Във връзка с интерпретациите в тази част от доклада Възложителят би могъл да предостави документи или информация, от която да е видно: 1. Как изпълнителите са поискали удължаване на срока? 2. С какво са мотивирали конкретната му продължителност? Какви разчети са приложени? 3. Това забавяне прогнозно ли е било или фактически установено? 4. На базата на какво е направена прогнозата и от кого? 5. Ако е било фактическо как е установено и от кого? 6. Как се е изменил темпът на СМР през посочения период спрямо предходния и следващия период със същата продължителност? 7. С каква поредица от вътрешни за възложителя административни стъпки е одобрено всяко от исканията за удължаване на срока? 8. Имало ли е доклад до УС, респективно до председателя на УС на АПИ за анекс на съществуващите договори? Предоставената информация ще даде възможност да се изясни връзката между настъпилото събитие, забавянето и фактическата или очаквана продължителност на тази забава в изпълнението и това как тя е била преценявана.

80. В преамбюла към Допълнителните споразумения само общо са описани мотивите и процедурата по нотификация от страна на Изпълнителя за причините, довели до непреодолимата сила. Проявленията ѝ са свързани главно с наличие на болни работници сред персонала, необходимостта от спазване на физическа дистанция на обекта, проблеми с доставките на суровини и материали от съседни държави като Турция. Въпреки това, мнението на независимия наблюдател е, че възложителят е следвало детайлно да изследва какви трудности, свързани с пандемията, срещат изпълнителите, както и какво е точното забавяне, което ще възникне при изпълнение на проекта вследствие на отсъствието на квалифициран персонал поради заболяване или контактност със заразени лица и липсата на регулярни доставки на някои материали и суровини. В противен случай, подобно заключение би било бланкетно и създава впечатление, че удължаването с максималния допустим по специалния ред срок покрива и други забавяния на изпълнението, които не са свързани с пандемията.
81. Описана е и подробно договорната процедура по нотификация на непреодолимата сила съгласно договора, както и становищата на страните и инженера.
82. Самата непреодолима сила е дефинирана в договора в Под-клауза 19.1. съгласно която същата е събитие, *„което е извън контрола на която и да е от Страните; срещу което тази Страна не би могла да предвиди разумни мерки преди сключването на Договора; което, след като е възникнало, не е могло разумно да бъде избегнато или преодоляно от тази Страна, и което фактически не може да бъде приписвано на другата Страна.“*
83. Безспорно тази широка дефиниция дава възможност да се направи изводът, че създамата се неочаквано пандемична обстановка не е била нито предвидима, нито пък е могла да бъде избегната при полагане на определени усилия от която и да било от страните, нито пък същата може да бъде квалифицирана като резултат от действията им. Въпреки това, с оглед на високата заболяемост през определени месеци от изпълнение на проекта и определена предвидимост на ръста на заболели в страната, възложителят е следвало да изследва и въпроса, дали изпълнителят е взел всички разумни мерки за ограничаване на разпространението на вируса, както и е подсигурил допълнителен капацитет при нужда от временно заместване на част от персонала, работещ на обекта, който е заболял или е бил карантинен.
84. Едновременно с това, следва да се анализира доколко това събитие от извънреден характер и извън контрола на страните действително е довело до тяхната пълна или частична невъзможност да изпълняват задълженията си по съответните договори. От общия подход на възложителя да удължи сроковете за изпълнение на всеки от изпълнителите с по 60 (шестдесет) дни може да се допусне, че нито един от изпълнителните не е бил в състояние да положи разумни усилия дори за частично изпълнение на задълженията си в посочения период. Едновременно с това, не ни е предоставена каквато и да е информация, която удостоверява коя страна и по какъв начин обосновава невъзможността си да изпълнява изцяло задълженията си за срок от 60 (шестдесет) дни, нито пък – аргументацията, с която възложителят приема евентуално подобно искане. Срещу така сложилата се правна и фактическа обстановка може да се направят следните аргументирани възражения:

85. **1)** Законът за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13-и март 2020 г. и за преодоляване на последиците не съдържа забрана за извършване на строителни дейности, нито задължава възложителите на обществени поръчки да удължават с определен период сроковете за изпълнение на договорите. Очевидно волята на законодателя е да въведе в това отношение гъвкав подход, който позволява във всеки отделен случай да се приложи законовата уредба на непреодолимата сила според конкретните ѝ отражения върху възможността за изпълнение.
86. **2)** Ноторно известно от многобройни публикации в средствата за информация е, че в периода март – май 2020 г. строителните дейности по изграждане на тунела „Железница“ не са били преустановявани изцяло²². Следователно с конклюдентните си действия всеки от изпълнителите е демонстрирал безспорната си способност да продължи да изпълнява задълженията си по съответния договор. И дори въвеждането на извънредно положение и свързаните с това мерки от извънреден характер да могат да доведат до някакви затруднения за изпълнението, продължаващите строителни дейности означават, че форсмажорът води най-много до частична, но при всички случаи не и до пълна невъзможност да се изпълнява договора.
87. **3)** Самият факт на непреодолима сила не води автоматично до удължаване на срока за изпълнение или до друго пряко отражение върху един вече сключен договор. Както договорите, така и Търговският закон изрично предвиждат, че при позоваване на непреодолима сила страната, която счита, че тази непреодолима сила засяга частично или изцяло възможността ѝ да изпълни следва да уведоми другата страна и да обоснове корелативната зависимост между обстоятелството от извънреден характер и невъзможността за изпълнение. Единствено безспорното наличие на корелативна зависимост между непреодолимата сила и невъзможността за изпълнение би дала право на възложителя за удължаване на сроковете на това основание. За съжаление, липсва каквато и да е информация възложителят да е изследвал, още по-малко – да е установил – наличието на такава зависимост. При всички случаи обаче изглежда необяснимо как е възможно въведеното извънредно положение, което поначало не засяга възможността да се извършват строителни дейности, е повлияло по абсолютно идентичен начин на трима различни изпълнители и е довело до необходимост от удължаването на три различни договора за три различни строителни обекти с един и същ срок. Считаме, че в случая по-скоро става дума или за недобро разбиране на правната материя, свързана с непреодолимата сила и въвеждането на извънредно положение, или за съзнателното използването на формални основания за постигане на неправомерни цели.
88. **4)** В частност, от предоставените от възложителя документи и информация не може да се заключи еднозначно дали преди датата на въвеждане на извънредно положение (13.03.2020 г.) спрямо някой от изпълнителите вече са съществували обстоятелства, въз основа на които може да се допусне, че няма да може да изпълни дейностите в рамките на утвърдения линеен график. Ако подобни обстоятелства са съществували, то договорите предвиждат съответен механизъм за актуализация на линейния график и интензифициране на строителните дейност по начин и в обеми, които не поставят под

²² Вж. например <https://www.eufunds.bg/bg/optti/node/4634> или <https://pstgroup.bg/>

въпрос спазването на крайния срок за изпълнение. Това ускоряване на работите поначало е за сметка на изпълнителя. В този ред на мисли не можем да изключим вероятността да е използвано въведеното извънредно положение, за да се избегне приложението на този договорен механизъм и евентуалната забава на изпълнителите да се компенсира с удължаване на сроковете за изпълнение във вероятно нарушение на договора и приложимото право. Считаме, че, ако това допускане се потвърди, то би било налице поставяне на интереса на изпълнителя над обществения интерес по един непрозрачен и незаконосъобразен начин.

89. Между страните по публичните договори и инженера няма спор, че възникналите обстоятелства са основание за удължаване на сроковете за изпълнение на проекта, каквато последица предвижда и Под-клауза 19.4.б., „а“ от договора. Въпреки това, по отношение на договора за изпълнение на втория участък инженерът е на мнение, че допълнителни разходи, възникнали въз основа на непреодолимата сила, не следва да бъдат заплащани от възложителя въпреки текста на Под-клаузата 19.4.б., „б“ от договора.
90. Независимият наблюдател не може да вземе отношение по разходните претенции, които изпълнителят твърди, че притежава вследствие на възникналото извънредно положение. Правната преценка, която следва да бъде направена, е свързана както с наличието на подобни разходи, така и тълкуване на текста на Под-клаузата 19.1., тъй като същата не упоменава изрично епидемията в каталога на изключителни събития и природни бедствия.
91. Считаме, че подобни претенции следва да бъдат детайлно анализирани от възложителя и за тях да бъдат информирани всички страни, включително и независимия наблюдател, тъй като те могат да бъдат източник на потенциален правен спор, който да затрудни или спре изпълнението на проекта. Това е особено актуално при настоящото наличие на инфлационни процеси в сферата на строителството, значителното поскъпване на някои суровини, особено тези, които се добиват и произвеждат в чужбина като резултат от стагнирането на доставките, затварянето на производствени мощности и т.н.
92. Дори и да е налице правно основание за изменение на сроковете за изпълнение на договорите, то същото не е квалифицирано правилно от възложителя. От правнотехническа гледна точка, независимият наблюдател счита, че не е правилен подходът, при който за промяната в договорите се използват едновременно правните основания както на специфичните договорни клаузи за форсмажор, така и на общите законови клаузи. Ако непреодолимата сила е предвидена като основание за договорно удължаване на срока, нормативното основание за това изменение би била разпоредбата на чл. 116, ал. 1, т. 1 от ЗОП, а не т. 3 от същия член, тъй като той би следвало да се прилага при липсата на договорен механизъм за изменение. Същото важи и за специалното законово основание, въведено от чл. 13, ал. 2 (сегашен чл. 13, ал. 3) ЗМДВИП.
93. Подобни юридически квалификации не са лишени от смисъл, дори при наличието на годно алтернативно основание, тъй като биха могли да въздействат на квалификацията на юридическите факти, както и на правните последици, произтичащи от тях, например

вземания на изпълнителя срещу възложителя за направени непредвидени разходи, свързани с наличието на непреодолимата сила.

2. Изменение на публичния договор за изпълнение на Подучастък 1 с Допълнително споразумение № 5 от 12.02.2021 г. на основание чл. 116, ал. 1, т. 1 и т. 3 ЗОП

94. С допълнително споразумение № 5 от 12.02.2021 г. („Допълнителното споразумение“) страните по публичния договор се договарят да увеличат срока за завършване на подучастъка с 307 календарни дни. Причините за това са промени в техническия проект, предприети от възложителя, използвайки предвидената за това възможност в подклауза 13.1.2. от договора за възлагане на обществената поръчка. Въпросната клауза позволява извършването на препроектиране при наличие на необходимост от нови укрепителни мероприятия на откоси, насипи и изграждане на подпорни стени.
95. Повод за въпросното изменение в проектната документация е установяването на свлачищен процес към директното трасе, за което, според текста на Допълнителното споразумение, изпълнителят е нотифицирал изпълнителя с писмо 49-00-36/07.04.2020г.
96. В тази връзка, независимият наблюдател не може да си обясни факта, че в Допълнителното споразумение е описано, че въпросното свлачище е констатирано от изпълнителя още по време на проектирането, тъй като техническият проект би следвало да бъде завършен и одобрен към 26.08.2019 г. – датата на издаване на разрешението за строеж.
97. Ако този проблем беше възникнал по време на проектирането, то вероятно изпълнителят е щял да го нотифицира много по-рано, още преди одобряването на техническия проект на 19.05.2019 г. Вероятно тук се касае за техническа грешка, като не се има предвид изначалното проектиране, а препроектирането на началния километраж, което е започнато по нареждане на инженера от 06.03.2020 г. Въпросната неточност обаче не влияе на изводите във връзка с правното положение на договора от изменението.
98. С писма от 03.09.2020 г. и 02.10.2020 г. изпълнителят отправя искания за удължаване на срока за изпълнение, придружено с отделен график.
99. На 20.10.2020 г. „Геозащита“ ЕООД осъществява оглед на място в присъствието на представители на възложителя и изпълнителя, като дружеството изготвя становище за необходимите укрепителни работи, във връзка със свлачището. Основната препоръка в становището касае необходимостта от извършване на аварийни укрепителни мероприятия, които следва да се извършат съгласно препоръките на проектанта на трасето и след получаване на разрешение от Министъра на регионалното развитие и благоустройството за строителни дейности съгласно чл. 96, ал. 4, т. 3 ЗУТ. Независимият наблюдател няма информация дали подобно разрешение е получено, нито дали то е вписано в разрешението за строеж. Въпреки това, считаме, че договорната процедура по изменение на клаузите, касаещи срока на изпълнение, може да бъде активирана и без наличието на въпросните предпоставки, тъй като те касаят законността на строителството, а не възможността за изменение на договорния срок.

100. След преглед на достъпната документация и въз основа на наличните сведения по въпроса независимият наблюдател е на мнение, че в тази си част изменението на договора попада в обхвата на предвидените изначално клаузи за промяна в договорните условия (Клауза 13 от договора, в частност Под-клауза 13.1.2. от договора), а всички страни, участващи в процеса на изменението – възложител, инженер и изпълнител са единодушни, че въпросното свлачище не е било предвидимо и укрепването на терена ще доведе до необходимостта от допълнителни дейности по проекта и увеличаване на срока за изпълнение с 307 календарни дни.
101. С оглед на факта, че свлачището се дължи на непредвидено към датата на одобрение на техническия проект обстоятелство, и същото е причина за активиране на механизма за промяна на уговорения срок, независимият наблюдател е на мнение, че въпросното допълнително правно основание (чл. 116, ал. 1, т. 3 ЗОП) е по-скоро допълващо и не съществува необходимост от друго основание за сключване на Допълнителното споразумение извън осъществения механизъм за промяна в договора, който попада в обхвата на приложение на чл. 116, ал. 1, т. 1 ЗОП.

Финансови параметри на договора, незасегнати от Допълнителното споразумение

102. В мотивите на Допълнителното споразумение ясно е описано, че същото не предвижда регулация на промяната на финансовия ангажимент на възложителя спрямо изпълнителя. По време на месечните срещи по напредъка бе коментирано, че всички СМР, които ще бъдат изпълнени в удължения срок за изпълнение на проекта, ще се финансират от предвидените по договор Допълнителни разходи в размер на 1 423 016,43 лв. без ДДС.

Определяне на срока за удължаване на договора

103. Както вече беше посочено по-горе, с Допълнителното споразумение срокът на договора е удължен с 307 дни без в мотивите да са посочени конкретни детайли и разбивка на предвидените срокове за изготвяне на технически проект, съответно СМР във връзка с укрепителните работи. На изричното запитване на независимия наблюдател в тази връзка, възложителят уточнява, че предвиденият срок за изготвяне на техническия проект е 2 месеца, а срокът за СМР може да бъде конкретизиран след изготвянето и одобряването на технически проект за изпълнение на СМР за преодоляване на констатираното свлачище във всеки участък.²³

²³ Писма с изх. № 49-00-38/26.04.2021 г. и изх. № 49-00-68/08.07.2021 г.

IV. ОСЪЩЕСТВЯВАН КОНТРОЛ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ С ИЗПЪЛНИТЕЛИТЕ

1. Обща оценка на осъществявания контрол

104. По мнение на независимия наблюдател, екипът за управление на проекта на възложителя осъществява адекватен контрола по проекта, оказва съдействие на изпълнителите при обсъждането и разрешаването на проблеми в рамките на своите компетенции, както и посредничи при комуникацията и координацията на дейностите между изпълнителите на отделните подучастъци от наблюдаваната обществена поръчка.
105. По време на срещите за напредъка редовно се обсъждат въпроси, касаещи качеството на изпълнението и влагания материал, безопасността на условията на труд (включително във връзка с епидемичната обстановка), временната организация на движението, действията по процедуриране на документи и пр.

2. Проблеми на взаимодействието между ДЗЗД „Железница – Север“ и ДЗЗД „АМ Струма 3.1“ и ролята на АПИ

106. Не така еднозначна е оценката на независимия наблюдател по отношение на координацията на взаимодействието между изпълнителя на подучастък 1 и изпълнителя на Лот 3.1 от км 359+000 до 366+000 (ДЗЗД „Железница – Север“ и съответно ДЗЗД „АМ Струма 3.1“).
107. Следва да бъде уточнено, че Лот 3.1 от км 359+000 до 366+000 се изпълнява в рамките на отделна обществена поръчка, възложена през 2015 г., която не е обект на наблюдението, осъществявано от Асоциация „Прозрачност без граници“. Също така, независимият наблюдател взема предвид факта, че от страна на възложителя с участъка северно от подучастък 1 е ангажиран отделен екип за управление на проекта. В този смисъл, независимият наблюдател не разполага с достатъчно информация за задълбочен анализ на наблюдавания проблем.
108. Затрудненията при взаимодействието между двамата изпълнители се проявиха още при стартирането на строителството на подучастък 1, когато ДЗЗД „Железница – Север“ не получи достъп до северния край на подучастъка през строителната площадка на ДЗЗД „АМ Струма 3.1“. Проблемът бе временно решен с монтирането на понточен мост, който обаче беше разрушен от придошлите води на р. Струма в началото на 2021г.
109. През пролетта на 2020 г. ДЗЗД „Железница – Север“ установи опасност от свалищни процеси в началния километраж на подучастъка, като самото свлачище вече се е развило в голяма степен в прилежащия участък на Лот 3.1. Доколкото укрепителните мерки следва да бъдат изпълнени и в двата участъка, координацията на действията между двамата изпълнители е от ключово значение за преодоляване на свлачището.
110. Тези въпроси са многократно обсъждани по време на месечните срещи за напредъка, като според информация, предоставена на независимия наблюдател, между двамата изпълнители е сключено споразумение, с което е осигурен достъп до началния километраж на подучастък 1. Въпреки постигането на това споразумение, което може

да се оцени като положителна стъпка, проблемите във взаимодействието и координацията остават.

111. В опит за установяване на корените на така описаните проблеми, независимият наблюдател отправи към възложителя запитване относно предприетите мерки за съдействие в отношенията между изпълнителите, както и относно правилата за комуникация между двата екипа за управление на проектите на съответните участъци. С писмо изх. № 49-00-38/26.04.2021 г. възложителят дава общ и лаконичен отговор, от който може да се заключи, че проблемите са извън контрола на възложителя.²⁴
112. Предвид високия риск от забавяне на изпълнението на работите на подучастък 1 поради изложените причини, независимият наблюдател ще пръдължи да следи развитието на казуса.

V. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ВЪЗЛОЖИТЕЛЯ С НЕЗАВИСИМИЯ НАБЛЮДАТЕЛ

113. Както е посочено по-горе, настоящият доклад е изработен въз основа на преките наблюдения на мониториращия екип от извършените проверки на място, участия в месечните срещи между възложителя и изпълнителите, документите и информацията, достъпни на интернет сайта на Агенция „Пътна инфраструктура“; документите и информацията, предоставени от възложителя съобразно Пакта за почтеност, както и друга информация, предоставена на независимия наблюдател от възложителя.
114. За да бъде постигната целта на наблюдението – **прозрачност при изпълнение на проекта - предмет на наблюдаваната обществена поръчка, предотвратяване на потенциални конфликти между страните по договора и подобряване на административната рамка, в която оперира възложителят**, е важно възложителят да предоставя на независимия наблюдател необходимата информация в разумни срокове, в необходимия вид и при наличие на взаимно доверие.

30

1. Предоставяне на достъп до строителната площадка и участие в месечни срещи по напредъка

115. Както беше отбелязано и в предходния доклад от наблюдението²⁵, екипът за управление на проекта към възложителя, възприе практиката редовно да уведомява независимия наблюдател относно предстоящите месечни срещи. Тази практика продължи да се прилага и в рамките на периода, обхванат в този доклад, и следва да бъде оценена положително.

²⁴ В отговор на повторно отправеното запитване от страна на независимия наблюдател, с писмо с изх. № 49-00-68/08.07.2021 г. АПИ уточнява, че при проблеми и въпроси, касаещи повече от един от участъците, кореспонденцията по същите се предоставя на вниманието на съответните отговорни екипи, които работят заедно по поставения проблем.

²⁵ Вж. Доклад относно открита процедура за възлагане на обществена поръчка с предмет „Проектиране и строителство на автомагистрала „Струма“ Лот 3.1 Тунел „Железница“ с три обособени позиции“, открита с Решение 115 от 17.10.2017 г. Етап IV Изпълнение на обществената поръчка: проектиране и първи етапи от строителството, Асоциация „Прозрачност без граници“, 21.12.2020 г., достъпен на

https://integrity.transparency.bg/wp-content/uploads/2020/12/3rdTender_Report4_BG.pdf

116. Независимият наблюдател получаваше навременна информация относно планираните срещи, както и за формата за провеждането им. Поради продължаващата извънредната епидемична обстановка, някои от срещите се проведеха в он-лайн формат. Независимо от формата, възложителят съдейства за осигуряването на възможност за участие на екипа на независимия наблюдател, както и насърчаваше изпълнителите да предоставят информация и документи в отговор на запитванията на представителите на Асоциация „Прозрачност без граници“.
117. Следва да се отбележи и възможността за достъп до строителната площадка, когато епидемичната обстановка в страната позволяваше това. В периода юли 2020 г. – март 2021 г. независимият наблюдател извърши общо 9 проверки на място на трите подучастъка.

2. Предоставяне на достъп до писмена информация

118. По отношение на достъпа до писмена информация и документи за целите на подготовката на настоящия доклад независимият наблюдател се сблъска с противоречива практика от страна на възложителя.
119. Тук е мястото да се отбележи, че екипът на независимия наблюдател изцяло е обвързан със строги задължения за конфиденциалност, произтичащи от законодателството и Пакта за почтеност, като публикуваната в докладите информация не включва чувствителна търговска информация, която не е публична, информация, представляваща лични данни или информация по текущи проверки и наказателни производства. В допълнение при представяне на искане на информация в писмен вид, екипът на независимия наблюдател се мотивира защо се нуждае от определена информация и до кой аспект на наблюдението тя се отнася.
120. Предвид сложната епидемична обстановка в страната в по-голямата част от обхванатия период, независимият наблюдател многократно настояваше за предоставяне на документи по електронен път, която възможност е предвидена в Пакта за почтеност.
121. Считаме, че този начин на обмяна на информация не само е в унисон със съвременните тенденции за комуникация, но е и най-удачното решение в условията на епидемична обстановка и свързаните с това обстоятелства, в това число работа от дистанция на екипа на независимия наблюдател, ограничени възможности за посещение в сградата на възложителя на експертите и др. Действително, възложителят в редица случаи предостави исканата информация електронно, докато в други предлагаше само преглед на място, мотивирайки се с голямото натоварване на служителите си.
122. По наше мнение, предоставянето на документи по електронен път позволява едновременно както да се спести времето на служителите на двете страни при нищожен риск за здравето им, така и прегледът да се осъществи от всички експерти на независимия наблюдател. Последното би съдействало за по-коректна и обективна оценка и изводи, които независимият наблюдател формулира.
123. На следващо място следва да се коментира отказът на възложителя да предостави (включително за преглед) на документи, които по мнение на АПИ не се отнасят до наблюдавания етап от процедурата. Считаме, че преценката от необходимост от

дадена информация, до кой аспект от наблюдението тя се отнася, както и времето, в което да бъде поискана, е в компетенциите на независимия наблюдател.

124. В допълнение, независимият наблюдател е в недоумение от отказа за достъп до сертификатите за плащане на строително-монтажни работи в последната част от наблюдавания период (януари – март 2021 г.) с аргумента, че същите представляват „търговска тайна“²⁶. В тази връзка не считаме, че въпросната информация може да бъде квалифицирана като търговска тайна, нито пък нейното получаване може да се смята за неправомерно и да доведе до негативни последици. Цените на дейностите, извършвани по договора са публични, тъй като текстът на самия договор и ценовата оферта на изпълнителите са публикувани в „Профила на купувача“ на възложителя.
125. Непредоставянето на информацията компрометира процеса на мониторинг и може да се тълкува като отстъпление от принципите на Пакта, с които възложителят се е ангажирал при подписването му, и не съдейства за постигането на целите на Пакта за почтеност.

VI. ИЗВОДИ И КОМЕНТАРИ

126. **Напредък на строителните дейности:** в рамките на наблюдавания период е осъществен съществен напредък при изграждането на тунел „Железница“ и прилежащите съоръжения: 1) изцяло е построено едното платно на моста от северната страна в посока Благоевград и се изгражда второто платно; 2) прокопани са двете тръби на тунела; в процес на изпълнение е вторичната облицовка и изграждането на комуникационни, електрически и др. инфраструктурни системи, изградени са двете платна на моста в посока Симитли; 3) изградено е основното трасе на пътя от южната страна в посока Симитли.
127. **Затруднения и проблеми:** 1) в двата участъка, намиращи се преди и след тунела, сериозен проблем създават образувалите се свлачища, като те създават предпоставки за ангажиране на допълнителен финансов ресурс и удължаване на сроковете за изпълнение на договорите; 2) в процеса на прокопаване и укрепването на тунела са изпълнени допълнителни дейности, които създават основание за финансови претенции, надхвърлящи общата сума по договора.
128. Свлачищните процеси в подучастък 1 се развиват повече от една година, като въпреки обсъждането на проблема на редовните месечни срещи, липсва напредък по укрепването. В рамките на оценявания период все още не е финализиран геоложкия доклад, съответно липсва проект за укрепване на свлачището и не е изяснено какъв е необходимият срок за извършване на укрепителните дейности.
129. Свлачищните процеси в подучастък 3 също създават предпоставки за удължаване на крайния срок за изпълнение на договора и за ангажиране на допълнителен финансов ресурс.

²⁶ С писмо изх. № 49-00-68/08.07.2021 г. възложителят предостави, съгласно искането на независимия наблюдател, последният внесен от всеки от изпълнителите сертификат, но без придружаващите документи.

130. В подучастък 2 се открие проблемът със забавените решения на два въпроса, свързани с финансови претенции за допълнителни непредвидени средства. Първият е относно разликата в цената на носещите конструкции за осветлението, като той е поставен за първи път през възложителя през октомври 2019 г. и не е намерил решение в рамките на наблюдавания период. Вторият въпрос е свързан с финансови претенции за допълнителни работи и допълнително вложени материали, извършени поради геоложките особености в някои участъци от тунела. Към края на периода, обхванат в настоящия доклад²⁷, решение по тези проблеми не е постигнато.
131. **Промени в договорната рамка:** 1) От правно-техническа точка гледна точка – в следващи процедури е препоръчително да се преосмисли подходът, при който се използват кумулативно основанията на промени в договорите (чл. 116, ал. 1, т. 1 ЗОП, чл. 116, ал. 1, т. 3 ЗОП, чл. 13, ал. 3 ЗМДВИП). При наличието на договорни основания за изменения поради форсмажорни обстоятелства, не би следвало да се реферират и общите законови основания за изменения поради форсмажорни обстоятелства. Причината за подобна препоръка е че обхватът на ангажиментите по силата на специфичните условия по договора и по закона може да е различна и това съответно да даде основания за бъдещи претенции на изпълнителите. 2) От гледна точка на фактическата обстановка – в рамките на месечните срещи по напредъка всички изпълнители отчитат изпълнение на дейностите в предвидените по договорите срокове. Това поставя въпроса доколко пандемията действително е довела до пълна или частична невъзможност строителите да изпълняват задълженията си по съответните договори.
132. По отношение на измененията на договора с изпълнителя на подучастък 1 от 12.02.2021 г. възниква въпрос как е дефиниран срокът от 307 дни за удължаване на договора, при условие, че към датата на сключване на договора няма инженерно-геоложки доклад и технически проект за укрепване на свлачището.
133. **Комуникация със страните и осигурени възможности за наблюдение:** При посещенията на терен и участието в месечните срещи на напредъка независимият наблюдател получаваше пълно съдействие както от Екипа за управление на проекта на възложителя, така и от екипите на изпълнителите и инженерите. Противоположна е оценката на независимия наблюдател относно предоставянето на писмена информация и документи от страна на възложителя.
134. **Контрол от страна на възложителя:** Наблюдението на терен и на дискусиите в рамките на месечните срещи по напредъка показват, че представителите на възложителя разбират своята отговорност при осъществяването на контролните функции и сложността при изграждането на това съоръжение. Екипът по управление от страна на възложителя проследява изпълнението на ключовите дейности, спазването на предвидените срокове и качеството на извършваните строително-монтажни работи, отправя препоръки за по-нататъшната работа. Въз основа на това може да се направи извод, че възложителят осъществява адекватен контрол относно изпълнението на договорите.

²⁷ Март 2021 г.

Настоящата публикация е изработена по проект „Пактове за почтеност – превантивен граждански механизъм за защита на фондовете на ЕС“ финансиран от Европейската комисия. Изводите и констатациите в нея отразяват вижданията на авторите и не обвързват Европейската комисия. Европейската комисия и Асоциация „Прозрачност без граници“ не носят отговорност за последствията от използването на информацията, съдържаща се в настоящия доклад, за други цели и в друг контекст.

© 2021 Асоциация „Прозрачност без граници“. Всички права запазени.

АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“

гр. София 1463, ул. „Шандор Петъфи“ № 50, ет. 1

Тел.: 02/986 77 13, 02/986 79 20

mbox@transparency.bg

<http://integrity.transparency.bg>

<http://transparency.bg>