

Ограничителни изисквания

Как да ги разпознаете преди публикуване

Практическа карта по актуализираното през 2025 г. „Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им“ на ИА „Одит на средствата от ЕС“.

Източникът е превантивен, не изчерпателен

Одитният орган изрично посочва, че обобщението не съдържа всички възможни ограничителни условия и всички начини за избягването им. То събира реални случаи от практиката и насоки за по-безопасно формулиране.

Шест въпроса към всяко условие

01 · Необходимо ли е? Без него може ли поръчката да се изпълни законосъобразно и качествено?	02 · Пропорционално ли е? Не искаме ли повече капацитет от реално нужния?	03 · Равно ли третира? Прилага ли се еднакво към физически лица, дружества, обединения и други оператори?
04 · Достъпно ли е за чуждестранни лица? Допуска ли еквивалентни документи и права от държавата на установяване?	05 · Нужно ли е още при офертата? Или ресурсът/разрешението може да се изиска от избрания изпълнител?	06 · Ограничаваме ли начина на опита? Място, фонд, сектор, брой договори, конкретен модел или правоотношение добавят ли реална стойност?

Версия 1.0 · 6 септември 2026 г. · Основа: ИА ОЕСС, обобщение 2025 г.

1. Чуждестранни оператори: пишете правото, не българския документ

Най-често срещаният риск е условието да бъде написано през български регистър, удостоверение или нормативен акт, без изрична възможност чуждестранният оператор или експерт да докаже еквивалентно право съгласно законодателството на държавата, в която е установен.

Рисково условие	„Участникът трябва да е вписан в ЦПРС / ДНСК / български регистър.“
Защо е проблем	Така условието може да изключи оператор, който законно има право да извършва съответната дейност в друга държава.
По-добър подход	Формулирайте изискването като право да се извършва съответната дейност и изрично допускате еквивалентни документи от държавата на установяване.

Рисково условие	„Експертът трябва да има призната в България квалификация още при подаване на офертата.“
Защо е проблем	Източникът разглежда като ограничително предварителното признаване, когато чуждестранният експерт има право да упражнява професията си съгласно националното си право.
По-добър подход	Дайте възможност правоспособността да се докаже с еквивалентни документи от държавата на установяване; проверете кога е необходимо формалното признаване за реалното изпълнение.

Рисково условие	„Опит на територията на България / офис или сервиз в София към датата на офертата.“
Защо е проблем	Мястото на придобиване на опита или предварително наличният местен ресурс често не доказват по-висок капацитет.
По-добър подход	Не ограничавайте опита по държава/район. Ако местен офис/сервиз действително е нужен за изпълнението, изисквайте осигуряването му от избрания изпълнител.

Практическа формула от източника

Вместо „вписан в конкретен български регистър“ мислете като: „има право да извършва съответната дейност“. После определете как местните и чуждестранните лица могат да докажат това право.

2. Правоспособност, лицензи и сертификати: нужно ли е и нужно ли е сега?

Два различни теста

Първо: нужен ли е лицензът/сертификатът за предмета? Второ: дори да е нужен за изпълнението, може ли реално да бъде получен още преди участникът да е избран?

Лиценз/регистрация, които не са относими	ЦПО за обикновено обучение; регистрация по енергийна ефективност за строителен надзор без такива дейности; ISO за доставки без специфична необходимост.	Не изисквайте документ само защото изглежда „сигурен“. Свържете го с конкретна дейност от предмета.
Документ, който възниква едва при конкретно изпълнение	Разрешение за работа с азбест при конкретен обект; разрешение за конкретен внос; гаранционни карти за още недоставено оборудване.	Ако документът по естеството си може да възникне едва след избора, поставете го като условие за изпълнение/преди конкретната дейност, не като входен критерий.
Категория/група, по-висока или различна от необходимата	По-висока категория строеж, различна група или завишена професионална застраховка.	Изискването трябва да съответства точно на реалния предмет и необходимата правоспособност.
Оторизация само от производителя	Източникът приема за ограничително изключването на оторизация от упълномощен/официален представител.	Ако оторизация е обосновано необходима, допускате производителя или упълномощени от него лица и не я връзвайте непременно с конкретната процедура.

Източникът изрично предупреждава

Не формулирайте условия, които са неизпълними към датата на офертата, и не поставяйте срок за получаване на разрешение/лиценз от победителя, който не съответства на нормативно установения срок.

3. Равно третиране: не създавайте специални правила за различните форми на участие

Одитният орган събира множество примери, при които обединения, физически и юридически лица, производители, непроизводители или подизпълнители са поставени при различни условия без обективна причина.

Обединения	Всеки член да покрива оборот/сертификат/застраховка; лидерът да покрива определен процент; лидерът да има определен дял от опита или оборудването.	Не определяйте предварително вътрешното разпределение между членовете, освен когато конкретното изискване произтича от приложима норма и е свързано с дейността, която съответният член ще изпълнява.
Физически срещу юридически лица	Различен брой сходни доставки, различен брой експерти или различни критерии според правната форма.	Еднаквата способност за изпълнение трябва да се проверява с еднакъв стандарт.
Производител срещу дистрибутор	Само непроизводителят трябва да има сервиз в София.	Не давайте предимство на определен бизнес модел, когато и двата вида оператори могат да изпълнят договора.
Подизпълнители	Фиксиран максимален процент участие без законово основание.	Не ограничавайте използването на подизпълнители по начин, който източникът определя като несъответстващ на свободата за използване на капацитет.

Изводът на Одитния орган

Не формулирайте специфични изисквания само защото участникът е обединение, физическо/юридическо лице, производител или непроизводител, както и не ограничавайте необосновано възможността да се използват подизпълнители.

4. Оборот и финансово състояние: повече не винаги означава по-сигурно

Период	Източникът насочва оборотът да се разглежда за приложимия тригодишен период като цяло, а не да се изисква една и съща сума за всяка отделна година.
Връзка с предмета	Специфичният оборот трябва да идва от дейност, която действително съответства на предмета. Финансиране от ЕС/определен фонд не добавя качество към оборота.
Размер	Завишен оборот без обосновка има възпиращ ефект. При обособени позиции изискването трябва да отчита всяка позиция, а не механично да кумулира изискванията.
Застраховка	Не изисквайте професионална застраховка от лица/дейности, за които законът не я предвижда, нито завишено покритие без обективна необходимост.
Доказателства	Не създавайте допълнителна административна тежест чрез документи или заверки, които законът не изисква.
Рисково условие	„Оборот от проекти, финансирани от ЕС.“
Защо е проблем	Източникът посочва, че източникът на финансиране не променя техническите характеристики на изпълняваната услуга/доставка.
По-добър подход	Дефинирайте релевантната дейност, от която следва да е реализиран оборотът, без да ограничавате по фонд или програма.
Рисково условие	„При две позиции изискванията за оборот се събират.“
Защо е проблем	Така участникът за повече позиции може да бъде поставен в по-тежко положение, въпреки че конкуренцията по всяка позиция е самостоятелна.
По-добър подход	Формулирайте изискванията така, че да са пропорционални на конкретната позиция и реалния риск от едновременно изпълнение.

5. Опит и оборудване: проверявайте способността, не биографията на фирмата

Опитът е в дейностите

Обобщението многократно подчертава: релевантни са характерът и обемът на изпълнените сходни дейности. Не годините съществуване на фирмата, не броят договори, не източникът на финансиране и не типът възложител.

„3 години фирмен опит“	Ново дружество може да има нужния капацитет чрез изпълнени дейности и екип.	Опишете необходимите сходни дейности и техния релевантен обем.
„Минимум 10 договора“	Броят договори не показва непременно обема и качеството на реалния опит.	Фокусирайте се върху изпълнените дейности, а не върху броя договори.
„Опит по Interreg/ЕС/публични възложители“	Фондът, програмата или типът получател често не променят същността на услугата/доставката.	Опишете съществените технически характеристики на сходството.
„Сходният обект трябва да е точно в този сектор/тип сграда/едно населено място“	Прекомерната конкретизация може да изключи равностоен опит.	Използвайте характеристики, които действително са важни за изпълнението.
„Опитът трябва да е на минимална стойност“	Стойността е функция на договорни и пазарни фактори и не е непременно техническа характеристика на опита.	Използвайте физически/технически измерители на обема и сложността, когато са релевантни.

Техническо оборудване

- Не изисквайте ресурс, който не е необходим за предмета или е прекомерно конкретизиран по вид, мощност, брой или местоположение.
- Преценете дали оборудването трябва реално да е осигурено още при офертата или е достатъчно избраният изпълнител да го осигури за изпълнението.
- Източникът насочва при строителство изискването към необходимата производителност, а не към прекомерно тесни технически характеристики.
- Не изисквайте доказване на собственост или наем чрез предварително избран кръг документи, когато приложимият закон предвижда друг доказателствен способ.

6. Експерти: всяко изискване трябва да следва реална функция

Започнете от задачата

За всеки експерт първо запишете какво реално ще прави. После определете минималната квалификация и опит, без да добавяте степени, специалности, сертификати, продължителност или национални режими, които не са нужни за функцията.

Квалификация	„Задължително магистър“, конкретна специалност или сертификат, когато законът/задачата допуска и други квалификации.	Използвайте минималната професионална компетентност, необходима за конкретните функции.
Вид опит	„Трудов стаж“, опит само в публичния сектор, само по ЕС проекти, само в конкретен сектор/договорни условия.	Изисквайте професионален опит по релевантните дейности, независимо от формата на правоотношението и нерелевантния контекст.
Продължителност	Прекомерно дълъг общ/специфичен опит, когато задачите могат да бъдат изпълнени от експерт с по-кратка доказана релевантна практика.	Свържете периода с реалната сложност и отговорност на функцията.
Национални режими	Българско удостоверение/регистрация към датата на офертата без еквивалент за чуждестранни експерти.	Допускайте еквивалентни документи и проверявайте кога формалният национален режим става необходим за изпълнението.
Брой експерти	Излишно голям екип или различни екипи за всяка позиция без връзка с обема и срока.	Определете минимален брой само когато е обоснован от предмета, обема, срока и реалната необходимост от паралелна работа.

Няма автоматично изискване за конкретно правоотношение

В отделните примери източникът приема за ограничително изискването предложените експерти предварително да са на трудов/граждански договор с участника, когато ЗОП не обвързва използването на капацитет с такава конкретна договорна връзка.

7. Капацитет на други лица: не изисквайте собственост, наем или конкретен тип връзка

Последният раздел на източника е посветен на ограниченията при използване на капацитета на други физически и юридически лица. Общата насока е да не се стеснява предварително начинът, по който участникът може да осигури нужния ресурс.

Рисково условие	„Оборудването трябва да е собствено или наето от участника.“
Защо е проблем	Така се изключват други допустими организационни начини за осигуряване на капацитет и се създава разход още преди да е известно кой ще спечели.
По-добър подход	Не поставяйте условие ресурсът да е собствен или нает; изисквайте да е наличен за изпълнението по допустимия доказателствен ред.

Рисково условие	„Представете договор за наем / лизинг / инвентарна книга като доказателство.“
Защо е проблем	Източникът посочва, че предварително затворен кръг от такива документи може да е недопустим, когато ЗОП определя друг доказателствен способ.
По-добър подход	Използвайте доказателствата, предвидени в приложимия закон, без да добавяте собствени задължителни документи.

Рисково условие	„Експертът трябва да е на трудов или граждански договор с участника.“
Защо е проблем	Това ограничава правото на икономическия оператор да използва капацитета на трети лица според организационния си модел.
По-добър подход	Не поставяйте конкретен вид правоотношение като условие, освен ако приложима норма действително го изисква.

Финалната насока на Одитния орган

За да се избегнат нарушенията по тази група, не поставяйте изисквания ресурсът да е собствен/нает, не изисквайте документи за собственост/наем извън допустимия ред и не определяйте вида на отношенията между участника и лицата, които предоставят капацитет.

8. 30-секунден тест за ограничително условие

Основният въпрос

Ако махна това изискване, ще намалее ли реално способността на изпълнителя да изпълни договора - или просто ще могат да участват повече оператори?

Преди публикуване проверете

- ☐ Условието е пряко свързано с конкретна дейност от предмета.
- ☐ Размерът/периодът/броят са пропорционални на стойността, обема и сложността.
- ☐ Чуждестранните оператори и експерти могат да докажат еквивалентно право/квалификация.
- ☐ Не изискваме местен офис, сервиз или ресурс още при офертата, ако е достатъчно да бъде осигурен за изпълнението.
- ☐ Не изискваме лиценз, разрешение, гаранционна карта или друг документ, който може да възникне едва след избора.
- ☐ Не третираме различно обединения, физически/юридически лица, производители или други бизнес модели без обективна причина.
- ☐ Оборътът е относим и не е обвързан с фонд/програма/нерелевантен източник.
- ☐ Опитът е дефиниран чрез съществени дейности и обем, а не чрез брой договори, място, вид възложител или източник на финансиране.
- ☐ Оборудването е необходимо и не е прекомерно конкретизирано.
- ☐ За всеки експерт има реална функция, която оправдава квалификацията, опита и броя.
- ☐ Не ограничаваме използването на чужд капацитет чрез собственост, наем или конкретен тип правоотношение.
- ☐ Обявлението, документацията и образците съдържат еднакво и ясно изискване.

Как да използвате този документ

Преди публикуване	Преминете през теста за всяко по-съществено изискване и за всеки експерт.
При вътрешен review	Използвайте колоните „Рисково → Защо → По-добър подход“ като peer-review рамка.
При съмнение	Отворете оригиналното обобщение и приложимото законодателство; примерите в Knowledge Hub не са изчерпателен списък и не заменят правната преценка.
Основен източник ИА „Одит на средствата от Европейския съюз“, „Обобщение на срещаните в практиката на Одитния орган нарушения за ограничителни изисквания и насоки за избягването им“, актуализирано през 2025 г. Документът включва примери от периодите 2014-2020 и 2021-2027 и изрично се отказва от изчерпателност.	

Свързани Knowledge Hub материали

Документ 22 - критерии и доказателства; Документ 23 - методика; Документ 25 - равно третиране; Документ 27 - най-чести нередности; Документ 30 - превантивният филтър за ограничителни условия.