



ОДИТЕН ДОКЛАД

№ 0500101123

**за извършен одит за съответствие при управлението на публичните средства и дейности
на Върховния административен съд
за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2023 г.**

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 107 от 29.04.2025 г.
на Сметната палата (Протокол № 16)

СЪДЪРЖАНИЕ

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА	3
ЧАСТ ПЪРВА РЕЗЮМЕ	4
ЧАСТ ВТОРА ВЪВЕДЕНИЕ	6
1. ОСНОВАНИЕ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА ОДИТА.....	6
2. ИНФОРМАЦИЯ ЗА ОДИТИРАНИЯ ОБЕКТ.....	6
3. ЦЕЛИ НА ОДИТА	7
4. ОБХВАТ НА ОДИТА	7
5. КРИТЕРИИ ЗА ОЦЕНКА.....	7
6. ОДИТНИ СТАНДАРТИ.....	8
ЧАСТ ТРЕТА КОНСТАТАЦИИ.....	8
I. ПРИХОДИ ОТ СЪДЕБНИ ТАКСИ	8
1. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ.....	8
2. ПРАВНА РАМКА ЗА ДЕЙНОСТТА.....	8
3. ВЪТРЕШНИ АКТОВЕ	9
4. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕРКИТЕ.....	11
II. ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ И ИЗПЪЛНЕНИЕ НА СКЛЮЧЕНИТЕ ДОГОВОРИ	13
1. ОБЩА ИНФОРМАЦИЯ.....	13
2. ВЪТРЕШНИ ПРАВИЛА И АКТОВЕ ЗА ВЪВЕЖДАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ	14
3. ПЛАНИРАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИТЕ ПОРЪЧКИ.....	18
4. ВЪЗЛАГАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ	18
ЧАСТ ЧЕТВЪРТА ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	26
ЧАСТ ПЕТА ПРЕПОРЪКИ	27
ЧАСТ ШЕСТА ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ	27
ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД.....	28

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АОП	Агенция по обществени поръчки
АИО	Административно и информационно обслужване
АПК	Административнопроцесуален кодекс
ВАС	Върховен административен съд
ВПРВННВС	Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени и неправилно внесени суми
ВПДСД	Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела
ВПУЦОП	Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки
ВПРСП	Вътрешните правила за работа на съдебните помощници
ВСС	Висш съдебен съвет
ГПК	Граждански процесуален кодекс
ДДС	Данък върху добавената стойност
ЕС	Европейски съюз
ЗДТ	Закон за държавните такси
ЗОП	Закон за обществените поръчки
ЗОПБ	Закон за ограничаване на плащанията в брой
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСВ	Закон за съдебната власт
ЗУСЕФСУ	Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
МСВОИ	Международни стандарти на върховните одитни институции
ОВ на ЕС	Официален вестник на Европейския съюз
ПАВАС	Правилник за администрацията на ВАС
ПК	Профил на купувача
ППЗОП	Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки
РОП	Регистър на обществените поръчки
СФУК	Системи за финансово управление и контрол
УНП	Уникален номер на поръчката
ФУСИ	Дирекция „Финанси и управление на съдебното имущество“
ЦАИС ЕОП	Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“

Част първа РЕЗЮМЕ

Одитът за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Върховния административен съд за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2023 г. е извършен в изпълнение на Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2022 г.

Върховният административен съд (ВАС) е юридическо лице на бюджетна издръжка, второстепенен разпоредител с бюджет по бюджета на съдебната власт. ВАС осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.

При одита са анализирани и оценени управленските решения и изпълнението на дейността, както и състоянието на системата за финансово управление и контрол (СФУК), които са оценени спрямо изискванията на правната рамка и договорите в областите: „Приходи от съдебни такси“ и „Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“.

При одита са приложени критерии за оценка на съответствието по области на изследване: Граждански процесуален кодекс (ГПК), Административнопроцесуален кодекс (АПК), Закон за съдебната власт (ЗСВ), Закон за държавните такси (ЗДТ), Закон за публичните финанси (ЗПФ), Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС), Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)/Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление, в сила от 01.07.2022 г. (ЗУСЕФСУ), Закон за обществените поръчки (ЗОП), Закон за ограничаване на плащанията в брой, Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс, Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд, Правилник за администрацията на Върховния административен съд (ПАВАС), Правилник за прилагане на ЗОП (ППЗОП), Вътрешни правила за работата на съдебните помощници във Върховен административен (ВПРСП), Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени или неправилно внесени суми (ВПРВННВС), Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела (ВПДСД), Система за финансово управление и контрол във ВАС, Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки във ВАС (ВПУЦОП), заповеди на председателя на ВАС, договори.

В резултат на извършения одит са направени оценки и изводи по области на изследване:

За одитирания период собствените приходи по бюджета на съда са общо: за 2021 г. – 3 637 396 лв., за 2022 г. – 3 414 539 лв. и за 2023 г. – 3 700 685 лв., от които приходите от съдебни такси са 3 502 721 лв. за 2021 г., 3 266 745 лв. за 2022 г. и 3 532 804 лв. за 2023 г. (или средно 96 на сто от собствените приходи за съответната година). Отчетените разходи по бюджета за 2021 г. са 24 476 947 лв., за 2022 г. – 28 811 551 лв. и за 2023 г. – 31 697 758 лв.

При проверката на *приходите от съдебни такси* е установено: дейността по събирането на съдебните такси е регламентирана чрез вътрешни правила, утвърдени от председателя на ВАС, в това число: „Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела“, „Вътрешни правила за работата на съдебните помощници“ и „Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени и неправилно внесени суми“. Извършването на проверка за постъпването по сметката на ВАС на сумите от държавните такси е възложено със заповед на председателя на съда на съдебните помощници, разпределени към председателите на отделения и колегии. Извършената проверка се документира с контролен лист по преписките и делата. В информационната деловодна система на ВАС е създаден отделен модул, в който се съхраняват

изготвените от отдел „Финансово-стопански дейности“ ежедневни справки за постъпилите суми по сметката на съда. След проверка таксите се обвързват с делата, за които се отнасят.

При одита е извършена проверка относно определянето и събирането на съдебните такси, като са приложени одитни извадки по години от периода от общо 228 бр. дела, в т.ч. 98 бр. за 2021 г., 100 бр. за 2022 г. и 30 бр. за 2023 г. При проверката е установено съответствие на определените и събрани съдебни такси с Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс, Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд и Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление¹ (заглавието изменено, в сила от 01.07.2022 г.). Платежните документи за внесените такси са приложени към досиетата на делата. Дължимите такси са постъпили по сметката на ВАС.

Введените контролни дейности са адекватни и са прилагани в съответствие с определения ред.

За област *„Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“* е установено:

През одитирания период са проведени общо 26 обществени поръчки, от които 18 процедури по реда на чл. 18, ал. 1 от ЗОП и 8 възлагания по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, на обща прогнозна стойност 13 663 881 лв. без ДДС, въз основа на които са сключени общо 20 бр. договори на обща стойност 14 161 626 лв. с вкл. ДДС.

Втрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховния административен съд, в сила от 07.09.2016 г., имат задължителното минимално съдържание по чл. 140 от ППЗОП, но от въвеждането им до края на одитирания период правилата не са изменяни и допълвани, поради което в тях не са отразени измененията в нормативната уредба, свързана с възлагането на обществените поръчки и публичността на процедурите, осигурена с въвеждането на Централизираната автоматизирана информационна система „Електронни обществени поръчки“ (ЦАИС ЕОП). Длъжностните лица - администратори, които да поддържат профила на купувача на съда в електронната платформа за възлагане на обществени поръчки ЦАИС ЕОП са определени с нарочни заповеди на председателя на ВАС.

Ежегодното планиране на потребностите от обществени поръчки е проведено в съответствие с реда, определен в съда. Дейностите по възлагане на обществени поръчки са осъществени в съответствие с изискванията на правната рамка, с изключение на единични случаи на неспазване на сроковете за публикуване на нормативноопределените документи на профила на купувача в електронната платформа ЦАИС ЕОП или непубликуване на всички документи и сключване на договори за възлагане на обществени поръчки, преди определените срокове.

При одита са проверени общо 14 обществени поръчки, в т.ч. – девет обществени поръчки по чл. 20, ал. 1-2 от ЗОП (две открити процедури и седем публични състезания), както и пет обществени поръчки по чл. 20, ал. 3 от ЗОП – събиране на оферти с обява. Проверено е и изпълнението през одитирания период на сключените въз основа на тях договори за възлагане на поръчките.

Всички документи, свързани с обществените поръчки, обект на проверката, са подредени и архивирани в досиета, в които са приложени документите, определени в ЗОП и ППЗОП. Документите от създадените досиета на обществените поръчки са хронологично

¹ Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове

подредени и осигуряват адекватна одитна пътека за проследимост и наблюдение, в съответствие със ЗФУКПС.

При проверката не са установени несъответствия, които да са количествено измерими и/или съществени по стойност. Причината за установените пропуски и различия/ несъответствия са непълнотите и несвоевременното актуализиране на вътрешните правила.

Изпълнението на договорите за обществени поръчки през одитирания период е осъществено в съответствие с клаузите им.

При изпълнението на въведените с вътрешните правила контролни дейности по осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност преди поемане на задължения и извършване на разходи са установени пропуски при документирането, което не е достатъчно пълно и точно с оглед етапа на осъществяването им. Причина за установените непълноти е липсата на реквизит за „дата на осъществяване на контрола/проверките“ в образците на „Заявка за поемане на задължение“ и Контролен лист за предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на разход, поради което такава не се вписва при попълването им. Системата за двоен подпис и съгласувателните процедури са действали последователно и непрекъснато през одитирания период, в съответствие с правната рамка.

Част втора ВЪВЕДЕНИЕ

1. Основание за извършване на одита

Одитът за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на Върховния административен съд за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2023 г. е осъществен на основание чл. 5, ал. 1, т. 2 и чл. 38, ал. 1 от Закона за Сметната палата, Програмата за одитната дейност на Сметната палата за 2023 г. и в изпълнение на Заповед № ОД-05-01-011 от 09.10.2023 г., изменена със заповеди №№ ОД-05-01-019 от 23.11.2023 г., ОД-05-01-001 от 01.02.2024 г. и ОД-05-01-010 от 16.10.2024 г. на заместник-председател на Сметната палата.

2. Информация за одитирания обект

Върховният административен съд (ВАС) е юридическо лице на бюджетна издръжка. ВАС осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване, съгласно чл. 125, ал. 1 от Конституцията на Република България. Функциите и правомощията на ВАС са определени в Глава четвърта, Раздел IX на Закона за съдебната власт. ВАС има юрисдикция върху цялата територия на Република България. Върховният административен съд се състои от съдии и се ръководи от председател, който осъществява общото организационно и административно ръководство на Върховния административен съд.

Председателят на съда се назначава и освобождава от президента на републиката по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране, съгласно в чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България (ред. ДВ, бр. 100 от 2015 г.). За одитирания период председател на ВАС е Георги Златев Чолаков, назначен с Указ на президента № 216 от 23.10.2017 г.² (ДВ, бр. 86 от 2017 г.).

Функциите на администрацията във ВАС, неговата структура и организация са определени в Правилник за администрацията на Върховния административен съд (ПАВАС, обн. ДВ, бр. 60 от 30.07.2019 г.), издаден от Висшия съдебен съвет (ВСС). Структурата и съставът на администрацията на ВАС са утвърдени със заповеди на председателя на ВАС, в съответствие с чл. 3, ал. 2 от ПАВАС³.

² Одитно доказателство № 1

³ Одитно доказателство № 2

За одитирания период собствените приходи по бюджета на съда са общо: за 2021 г. – 3 637 396 лв., за 2022 г. – 3 414 539 лв. и за 2023 г. - 3 700 685 лв. Отчетените разходи по бюджета за 2021 г. са 24 476 947 лв., за 2022 г. – 28 811 551 лв. и за 2023 г. - 31 697 758 лв.⁴.

3. Цели на одита

3.1. Да се установи съответствието с изискванията на нормативните актове, вътрешните актове и договорите в областите на изследване: „Приходи от съдебни такси“ и „Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“.

3.2. Да се установи състоянието и функционирането на системата за финансово управление и контрол в областите на изследване.

4. Обхват на одита

4.1. В обхвата на одита са включени следните области на изследване:

4.1.1. Приходи от съдебни такси;

4.1.2. Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори за обществени поръчки.

4.2. Ограничения в обхвата на одита

При изпълнението на одитната задача не са идентифицирани ограничения в обхвата на одита.

4.3. Одитни извадки

4.3.1. Област „Приходи от съдебни такси“

За целите на проверката на приходите от съдебни такси са формирани три популации от образуваните и приключени съдебни дела за всяка от годините на одитирания период. От популациите чрез систематичен подбор (от случайно начало през определен интервал) са формирани одитни извадки, в които са включени приходите от такси по делата, както следва:

а) през 2021 г. - образувани и приключени съдебни дела - 9 206 броя; размер на извадката 98 бр. дела;

б) през 2022 г. - образувани и приключени съдебни дела - 8 332 броя; размер на извадката 100 бр. дела;

в) през 2023 г. - образувани и приключени съдебни дела - 9 062 броя; размер на извадката 30 бр. дела.

4.3.2. В Област „Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“ не са прилагани одитни извадки.

5. Критерии за оценка

При одита за съответствие при управлението на публичните средства и дейности на ВАС за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2022 г. са приложени следните критерии за оценка:

5.1. *Област „Приходи от съдебни такси“* - Граждански процесуален кодекс (ГПК); Административнопроцесуален кодекс (АПК); Закон за съдебната власт; Закон за държавните такси (ЗДТ); Закон за публичните финанси (ЗПФ); Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС); Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСЕСИФ)/Закон за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление, в сила от 01.07.2022 г. (ЗУСЕФСУ); Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието; Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс; Тарифа за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред

⁴ Одитно доказателство № 3

Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд; Закон за ограничаване на плащанията в брой (ЗОПБ); Закон за обществените поръчки (ЗОП); Правилник за администрацията на Върховния административен съд (ПАВАС); Вътрешни правила за работата на съдебните помощници във Върховен административен (ВПРСП); Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени или неправилно внесени суми (ВПРВННВС); Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела (ВПДСД); Вътрешен правилник за документооборота на счетоводните документи във ВАС; Система за финансово управление и контрол във ВАС.

5.2. „Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“ – Закон за обществените поръчки (ЗОП); ЗФУКПС; Правилник за прилагане на ЗОП (ППЗОП); Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки във ВАС (ВПУЦОП); Вътрешни правила за финансово управление и контрол във ВАС; сключени договори за обществени поръчки; Система за финансово управление и контрол във ВАС.

6. Одитни стандарти

Одитът е изпълнен в съответствие с Международен стандарт на Върховните одитни институции (МСВОИ) 100 „Основни принципи на одита в публичния сектор“, МСВОИ 400 „Основни принципи на одита за съответствие“ и МСВОИ 4000 „Стандарт за одит за съответствие“.

Част трета КОНСТАТАЦИИ

I. Приходи от съдебни такси

1. Обща информация

През одитирания период са събрани съдебни такси в размер: за 2021 г. – 3 502 721 лв., за 2022 г. – 3 266 745 лв. и за 2023 г. - 3 532 804 лв., които са съответно 96 на сто от приходите за 2021 г., 96 на сто от приходите за 2022 г. и 95 на сто от приходите за 2023 г.⁵.

2. Правна рамка за дейността

ВАС разглежда жалби и протести срещу актове на Министерския съвет (МС), министър-председателя, заместник министър-председателите, министри, ръководители на други ведомства, непосредствено подчинени на МС, актове на Висшия съдебен съвет, актове на Българската народна банка, актове на областните управители, както и други актове, посочени в закон; произнася се по спорове за законосъобразността на подзаконови нормативни актове; проверява като касационна инстанция съдебни актове, постановени по административни дела и разглежда молби за отмяна на влезли в сила съдебни решения по административни дела.

Съгласно чл. 1, ал. 1 от Закона за държавните такси, държавните такси следва да се събират от органите на съдебната власт в размери, определени с тарифи, одобрени от МС. ВАС събира държавни такси във връзка с: чл. 208 - 229 от Административнопроцесуалния (АПК); чл. 27, ал. 6 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление⁶ (ЗУСЕФСУ); Част 2б от Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието; чл. 1 и 2 от Тарифата за таксите, които се събират за производствата по глава

⁵ Одитно доказателство № 3

⁶ предишно наименование Закон за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове - загл. изм. ДВ, бр. 51 от 2022 г., в сила от 01.07.2022 г.

двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд.

Съгласно чл. 7, ал. 1 от Закона за държавните такси контролът по правилното определяне и събирането на таксите следва да се провежда от ръководителите на съдилищата.

Размерът на съдебните такси по административното производство е определен в Тарифа № 1 към ЗДТ, чл. 1 и чл. 2 от Тарифата за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от ЗОП пред Комисията за защита на конкуренцията и пред ВАС. За одитирания период се прилага и специалната разпоредба на чл. 27, ал. 6 от ЗУСЕФСУ, съгласно която държавната такса за оспорването на индивидуалните административни актове по този закон е пропорционална и се определя като процент от материалния интерес⁷.

Съгласно чл. 38, т. 2 от ПАВАС съдебните деловодители събират такси за издадени съдебни удостоверения, изпълнителни листове и заверени преписи от съдебни актове съгласно Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието.

3. Вътрешни актове

Дейността по събирането на съдебните такси във ВАС е регламентирана чрез утвърдени от председателя на ВАС вътрешни актове – „Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени и неправилно внесени суми“ (ВПВННВС), „Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела“ (ВПДСД) и „Вътрешни правила за работата на съдебните помощници“ (ВПСРП)⁸.

3.1. Съгласно чл. 13 от ПАВАС организацията на дейността на съдебните помощници следва да се определя с правила, утвърдени от председателя на съда. Със Заповед на председателя на ВАС № 655 от 12.05.2017 г. са утвърдени Вътрешни правила за работата на съдебните помощници във ВАС⁹. Съгласно Раздел IV от правилата съдебният помощник извършва проверка по редовността и допустимостта на жалбите, протестите и исканията за отмяна, подпомага образуването на делата, следи за спазване на законоустановените срокове, на законовите изисквания относно съдържанието и основанието им. Същите задължения са определени и вписани като основни длъжностни задължения в длъжностната характеристика за длъжността „Съдебен помощник“¹⁰.

Със Заповед на председателя на съда № 397 от 16.02.2021 г.¹¹, във връзка с оптимизирането на дейността по движението на документите, инициращи съдебни производства и образуването на делата и с цел извършването на контрол върху постъпването на дължимите от страните държавни такси, на съдебните помощници, разпределени към председателите на отделения и колегии е възложено да извършват проверка за постъпването по сметката на ВАС на сумите, представляващи държавна такса. Проверката следва да се документира с контролен лист по преписките и делата, който е приложение към заповедта.

⁷ Чл. 27, ал. 6 (ред. ДВ, бр. 74 от 2016 г., доп., бр. 85 от 2017 г., изм., бр. 52 от 2020 г., доп., бр. 51 от 2022 г., в сила от 1.07.2022 г.) При оспорването на индивидуалните административни актове по този закон държавните такси, които се събират за съдебните производства, са пропорционални и са в размер 0,8 на сто от материалния интерес, но не повече от 1700 лв., а в случаите, когато материалният интерес е над 10 000 000 лв. – таксата е в размер 4500 лв. За производства по глава десета, раздел IV от Административнопроцесуалния кодекс и за производства по частни жалби пред Върховния административен съд се събира пропорционална такса в размер 10 на сто от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв., а за производства по глава дванадесета от Административнопроцесуалния кодекс се събира половината от дължимата такса по изречение първо, но не по-малко от 100 лв.

⁸ Одитно доказателство № 4

⁹ Одитно доказателство № 4

¹⁰ Одитно доказателство № 5

¹¹ Одитно доказателство № 6

С т. III. от Заповед № 397 от 16.02.2021 г. е въведено ежедневно изготвяне на справки за постъпилите суми от съдебни такси по сметката на ВАС и публикуването ѝ в отделен модул в информационната деловодна система на ВАС, като задължението за това е вменено на служителите от отдел „Финансово-стопански дейности“. Достъп до модула, в който се съхраняват и достъпват справките е осигурен за председателите на отделения и колегии, както и на съдебните помощници, разпределени към тях. Модулът е инсталиран само на служебните компютри на лицата, отговорни за тази дейност и работи с регистрирани потребители, на които се предоставят съответните права. Достъпът до модула е ограничен. След извършването на проверката от съдебните помощници за постъпила държавна такса по съответното дело, в модула е създадена възможност за обвързване/присъединяване на таксата към делото чрез поставяне на отметка към бутон „Присъединена“, чрез което е ограничена възможността съответната такса да бъде присъединена към друго дело.

3.2. Редът за заплащането на държавните такси във ВАС, съгласно Тарифа № 1 към ЗДТ е определен със заповед на председателя на съда. Съгласно Заповед № 1627 от 18.06.2019 г.¹², действаща през одитирания период, заплащането на държавни такси се извършва по посочена банкова сметка на съда в БНБ, чрез ПОС-терминално устройство или в брой за такси с размер до 10 000 лв. включително и по изключение. Със заповедта са определени поименно служителите, които могат да събират таксите в брой и чрез ПОС устройство, както и срок на отчитане на събраните такси в брой. Създаденият ред е в съответствие с изискванията на чл. 3, ал. 1 и чл. 4а, ал. 3 от Закона за ограничаване на плащанията в брой (ЗОПБ).

3.3. Със Заповед на председателя на ВАС № 1369 от 07.09.2016 г. са утвърдени „Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени и неправилно внесени суми“¹³. С правилата е определен редът за освобождаване на надвнесените или погрешно внесените съдебни такси, като иницирането на процеса по възстановяване се извършва с депозиране на писмена молба на български език от вносителя на сумата. Проверките за допустимост на искането се извършват от административния секретар на ВАС, като обхватът им е определен в т. 6.1 и 6.2 от правилата.

Във ВАС е създаден и се поддържа регистър на възстановените/освободени държавни такси. Извършването на проверка за постъпили суми за дължими държавни такси е вменено на служител на длъжност „експерт-управление на собствеността“. Задължението е вписано в длъжностната характеристика на служителя¹⁴.

3.4. Организацията на документооборота и работата на администрацията на ВАС по съдебните дела са регламентирани във „Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела“ (ВПДСД)¹⁵. През одитирания период са в сила ВПДСД, утвърдени от председателя на ВАС със Заповед № 655 от 12.05.2017 г. В т. 26 от ВПДСД е определена поредността на подреждане на книгата по образуваните дела, в това число последователността в подредбата на книгата по първоинстанционни дела, при касационни жалби, касационни протести, частни жалби, частни протести и искания за отмяна, подадени срещу съдебни актове на тричленен състав на съда. Сред изброените документи, в т. 26 от ВПДСД е посочено и банковото бордеро за внесена държавна такса, ако се дължи такава или съответно квитанция за платена държавна такса. ВПДСД от 2017 г. не са актуализирани във връзка с промените в документооборота, извършени със Заповед № 1627 от 18.06.2019 г. в частта относно вида на платежните документи, прилагани към съответните дела (т. 26.1 и т. 26.2 от ВПДСД от 2017 г.), като

¹² Одитно доказателство № 8

¹³ Одитно доказателство № 4

¹⁴ Одитно доказателство № 7

¹⁵ Одитно доказателство № 4

приложимите платежни документи не са допълнени с разписка от извършена транзакция чрез ПОС терминално устройство¹⁶.

3.5. Съгласно чл. 28 от ПАВАС Служба „Съдебно деловодство и административно обслужване“ следва да обезпечава регистрирането и експедирането на съдебните книжа, архивирането и съхранението на делата и преписките. Задължение да прилагат, подреждат и номерират делата е вменено чрез длъжностните характеристики на служителите на длъжност „съдебен деловодител“¹⁷.

3.6. В риск-регистрите на ВАС за одитирания период не са идентифицирани и оценени рискове, пряко свързани за дейността по събиране на приходи от съдебни такси¹⁸.

В чл. 21 от ПАВАС задължението за счетоводно отчитане на приходите и разходите по единна бюджетна класификация и по счетоводни сметки от сметкоплана за бюджетните предприятия е вменено на дирекция „Финанси и управление на съдебното имущество“ (ФУСИ).

Вътрешните правила за организиране на дейността по събиране и контрол на постъпилите приходи от държавни такси, действащи през одитирания период са в съответствие с правната рамка, определена със ЗФУКПС, ЗОПБ и ПАВАС, отразяват спецификата в дейността и организацията на ВАС и осигуряват необходимите условия за законосъобразно осъществяване на дейността.

4. Резултати от проверките

При одита е извършена проверка на приходите от съдебни такси за общо 228 бр. съдебни дела, в т.ч. 98 бр. дела за 2021 г., 100 бр. за 2022 г. и 30 бр. дела за 2023 г., при която е установено¹⁹:

а) платежните документи за внесените дължими държавни такси са приложени в досиетата на съответните административни дела, в съответствие с изискванията на чл. 213, т. 3 от АПК. Установеният при одита ред за документиране осигурява условия за проследяване, в съответствие с изискванията на чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС;

б) внесените такси са в съответствие с размера на държавните такси, определен в Тарифа № 1 към Закона за държавните такси, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието; Тарифата за таксите, които се събират за производствата по глава двадесет и седма от Закона за обществените поръчки пред Комисията за защита на конкуренцията и пред Върховния административен съд; Административно-процесуалния кодекс и чл. 27, ал. 6 от Закона за управление на средствата от Европейските фондове при споделено управление;

в) при делата по чл. 274, ал. 1 от ГПК таксите са внесени при подаването на касационна/частна жалба. При общо 131 дела (58 броя от 2021 г., 58 броя от 2022 г. и 15 броя от 2023 г.), за които има акт на съдията за определяне на размера на държавната такса и срока за внасянето ѝ дължимите такси са внесени в нормативноопределените срокове, в съответствие с изискванията на чл. 3 от ЗДТ и чл. 213а от АПК. При общо четири административни дела (3 дела от 2021 г. и 1 дело от 2022 г.)²⁰, дължимата такса не е внесена в срок, поради което касационните жалби са оставени „без движение“, като не е даден ход на делата, в съответствие с изискванията на чл. 213а, ал. 6, т. 2, чл. 158, ал. 3 и чл. 213б, ал. 2 от АПК, във вр. с параграф

¹⁶ Одитни доказателства №№ 4, 6, 7 и 8

¹⁷ Одитно доказателство № 9

¹⁸ Одитно доказателство № 3

¹⁹ Одитни доказателства №№ 10 и 11

²⁰ Одитно доказателство № 10 (адм. дело №№ 9917/2021; № 9566/2021; дело № 2512//2021; 7442/22.08.2022).

18 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (ред. ДВ бр. 15 от 2021 г.). При едно административно дело²¹ касационната жалба е оставена „без движение“ и не е даден ход на делото, т.к. представените електронни документи не са подписани с квалифициран електронен подпис, съгласно изискванията на Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар, каквото е изискването на чл.141 от АПК;

г) за общо 10 административни дела (3 броя от 2021 г. и 7 броя от 2022 г.)²², образувани по частни жалби против съдебен акт, с който жалбите се връщат за неотстранени нередности в определения 7-дневен срок, не е събрана държавна такса, в съответствие с изискванията на чл. 213а, ал. 7 от АПК;

д) при общо 12 административни дела (2 бр. от 2021 г., 8 бр. от 2022 г. и 2 бр. от 2023 г.)²³ за определяне на друг равен по степен административен съд не е събрана държавна такса, в съответствие с чл. 133 и 135 от АПК;

е) при общо две административни дела²⁴ (едно от 2021 г. и едно от 2022 г.), за които са подадени молби за освобождаване от такса поради липса на средства, от съда са изискани документи за удостоверяване на имущественото и здравословното състояние на жалбоподателя, както и на други обстоятелства, в съответствие с изискванията на чл. 227а, ал. 2 от АПК. Документите са приложени към делото. За освобождаването на жалбоподателя от задължението за плащане на държавна такса е издавано съответното разпореждане на съда. Приложеният ред за документиране осигурява адекватна одитна пътека за проследимост и наблюдение, в съответствие с чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС;

ж) определените такси са постъпили в приход по транзитната сметка на съда, в съответствие с изискванията на чл. 1 от ЗДТ²⁵;

з) при общо пет²⁶ от всички проверени 228 дела (0,02 на сто) са установени надвнесени държавни такси. От жалбоподателите са внесени такси общо със 791 лв. повече от дължимите²⁷. Съгласно чл. 46 от ЗДТ и ВПРВННС, погрешно внесените суми следва да се възстановят въз основа на подадена писмена молба на български език от вносителя на сумата. При проверката е установено, че по четири от горепосочените дела не са подадени молби за възстановяването на надвнесената такса и сумите не са възстановени от ВАС. В един случай, след постъпила молба от вносителя, средствата са възстановени в съответствие с изискванията на чл. 46 от ЗДТ и вътрешните правила²⁸;

и) извършеният контрол от съдебните помощници за внасяне на пълния размер на определените такси е документиран с контролен лист. В контролния лист е отбелязана дължимата и внесена държавна такса, наличието/липсата на обстоятелства за освобождаване на лицето от държавна такса и постъпила ли е сумата по транзитната сметка на ВАС. Контролните листове за осъществения контрол за общо 196 броя административни дела (72 броя от 2021 г.; 94 броя от 2022 г. и 30 броя от 2023 г.) са подписани от служителите, които са осъществили контрола, като не са вписани имената им, което затруднява/не създава

²¹ Одитно доказателство № 11 (адм. дело № 10428/2023)

²² Одитно доказателство № 10 (адм. дела №№ 4357/2021 г.; 10729/2021 г.; 1077/2021 г.; 332/2022 г.; 2143/2022 г.; 10077/2022 г.; 3017/2022 г.; 5528/2022; 8159/2022; 1095/2022)

²³ Одитни доказателства №№ 10 и 11 (адм. дела №№ 2324/2021; 3473/2021; 10252/2022; 8707/2022.; 2668/2022; 1971/2022 г.; 5959/2022 г.; 4687/2022; 4481/2022; 9294/2022; 1986/2023; 6019/2023)

²⁴ Одитно доказателство № 10 (адм. дела №№ 2609/2021 и 5312/2022)

²⁵ Одитно доказателство № 10 (БИ 2020, 2021, 2022 и 2023)

²⁶ Одитни доказателства №№ 10 и 11 (адм. дела №№ 4259/2021; 4276 /2021 г.; 161/2022; 6869/2023; 3564/2023)

²⁷ както следва: по дело № 4259 от 2021 г. - с 356,90 лв., № 4276 от 2021 г. - със 170 лв., № 161 от 2022 г. - с 57,50 лв., № 6869 от 2023 г. - със 182,02 лв. и № 3564 от 2023 г. - с 25 лв.

²⁸ Одитно доказателство № 6 (писмо № 20-293 от 21.11.2024 г.)

необходимите условия за проследяването на действията и идентифицирането на отговорността, в несъответствие с чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС;

й) общо 20 административни дела от 2021 г., образувани преди 16.02.2021 г.²⁹ са окомплектовани с необходимите документи относно дължимите и платени такси, но не е документирано осъществяването на контрол относно правилното определяне и събиране на съдебните такси, поради което липсва увереност, че такива проверки са извършвани, в несъответствие с изискванията на чл. 13, ал. 3, т. 3 от ЗФУКПС и Указанията на министъра на финансите за осъществяване на предварителен контрол за законосъобразност на организациите от публичния сектор. За тези случаи липсата или недокументирането на контрол относно правилното определяне и събиране на съдебните такси не е довело до негативни финансови последици, доколкото при одита не са установени случаи на несъбрани или събрани в по-малко държавни такси;

к) всички дължими такси са внесени безкасово, с изключение на държавната такса за едно от проверените дела, която е внесена от вносителя в брой на касата на ВАС. Таксата е в рамките на определения размер и е отчетена с ПКО³⁰ и квитанция в съответствие с реда, определен със Заповед № 1627 от 18.06.2019 г. на председателя на ВАС.

Обобщена оценка за областта на изследване:

Дейността по администриране на приходите от съдебни такси е в съответствие с изискванията на правната рамка, определена с АПК, ГПК, ЗУСЕСИФ/ЗУСЕФСУ, ЗДТ и ЗОПБ. Вътрешните правила за организиране на дейността по събиране и контрол на постъпилите приходи от държавни такси, действащи през одитирания период са в съответствие с правната рамка, определена със ЗФУКПС, ЗОПБ и ПАВАС, отразяват спецификата в дейността и организацията на ВАС и осигуряват необходимите условия за законосъобразно осъществяване на дейността.

Държавните такси са определени в съответствие с приложимите тарифи и ЗУСЕСИФ/ЗУСЕФСУ. Платежните документи са приложени към досиетата на съдебните дела, което осигурява адекватна одитна пътека, в съответствие със ЗФУКПС. Дължимите държавни такси са постъпили по сметката на ВАС, което е документирано в съответствие с реда, определен в съда. Модулът, създаден в информационната деловодна система на ВАС осигурява адекватна информация относно постъпилите такси по сметката на съда и делата, за които се отнасят.

Контролните листове за документиране на осъществения контрол са подписани от служителите, които са осъществили контрола, но не във всички случаи са вписани имената на длъжностните лица, извършили проверките, което затруднява/не създава необходимите условия за проследяването на действията и идентифицирането на отговорността, в несъответствие със ЗФУКПС. Въведените контролни дейности са адекватни и са прилагани в съответствие с определения ред.

II. Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори

1. Обща информация

Председателят на Върховния административен съд (ВАС) е публичен възложител на обществени поръчки, по смисъла на чл. 5, ал. 2, т. 7 от ЗОП. През одитирания период правомощията на възложител на обществени поръчки не са делегирани на друго длъжностно лице в одитираната организация.

²⁹ Със Заповед на председателя на ВАС № 397 от 16.02.21 г. е разпоредено на съдебните помощници да извършват проверка за постъпването по сметката на ВАС на сумите представляващи държавна такса и да отбелязват в контролен лист по преписките и делата постъпването на дължимата сума в сметката на ВАС.

³⁰ Одитно доказателство № 13 (ПКО № 59 от 02.04.2021 г.)

Административните звена/длъжностни лица, имащи отношение към процеса на възлагане на обществени поръчки във ВАС са главният секретар, съдебни помощници, дирекция „Финанси и управление на съдебното имущество“ (ФУСИ) и дирекция „Административно и информационно обслужване“ (АИО).

През одитирания период са проведени общо 26 обществени поръчки, от които 18 процедури по реда на чл. 18, ал. 1 от ЗОП и 8 възлагания по реда на Глава двадесет и шеста от ЗОП, на обща прогнозна стойност 13 663 881 лв. без ДДС, въз основа на които са сключени общо 20 бр. договори на обща стойност 14 161 626 лв. с вкл. ДДС³¹, в т.ч.:

а) през 2021 г. са проведени общо 11 обществени поръчки (7 процедури и 4 възлагания) на обща прогнозна стойност 2 747 957 лв. без ДДС, въз основа на които са сключени общо 13 бр. договори на обща стойност 1 697 935 лв. с вкл. ДДС;

б) през 2022 г. са проведени общо 7 обществени поръчки (4 процедури и 3 възлагания) на обща прогнозна стойност 3 566 769 лв. без ДДС, въз основа на които са сключени общо 5 бр. договори на обща стойност 4 130 045 лв. с вкл. ДДС;

в) през 2023 г. са проведени общо 8 обществени поръчки (7 процедури и едно възлагане) на обща прогнозна стойност 7 349 155 без ДДС, въз основа на които са сключени общо 8 бр. договори на обща стойност 8 611 839 лв. с вкл. ДДС.

За целите на одита е проверено възлагането на 14 бр. обществени поръчки, както и изпълнението на сключените въз основа на тях договори.

2. Вътрешни правила и актове за въвеждане на системата за финансово управление и контрол

2.1. Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховен административен съд

През одитирания период във ВАС са в сила Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховен административен съд (ВПУЦОП), утвърдени със Заповед № 1369 от 07.09.2016 г. на председателя на ВАС³², в съответствие с изискването на чл. 244 от ЗОП (ред. ДВ, бр. 13 от 2016 г., в сила от 15.04.2016 г.).

С ВПУЦОП се уреждат: редът, сроковете, задълженията и отговорностите на служителите и структурните звена във ВАС за идентифициране и заявяване на потребностите, във връзка с планирането на обществените поръчки. Правилата съдържат конкретни процедури за изготвяне и представяне на заявки за необходимостта от възлагане на обществени поръчки, за изготвяне и утвърждаване на годишен план за възлагане на обществени поръчки за бюджетната година. Определен е редът за провеждане на процедури и възлагания на обществени поръчки, сключването на договори и осъществяването на контрол върху изпълнението им.

При извършената проверка за съответствие на ВПУЦОП във ВАС с нормативната уредба в областта на обществените поръчки, действаща през одитирания период е установено:

ВПУЦОП имат задължителното минимално съдържание по чл. 140 от ППЗОП. От влизането им сила на 07.09.2016 г., до края на одитирания период - 31.12.2023 г., правилата не са изменени и допълвани³³, поради което в тях не са отразени съществени изменения в нормативната уредба, свързана с процеса по възлагането на обществени поръчки, в т.ч. липсват текстове, във връзка с изцяло електронното възлагане на обществени поръчки, както и с работата с Централизирана автоматизирана информационна система „Електронни обществени

³¹ Одитно доказателство № 14

³² Одитно доказателство № 15

³³ Одитно доказателство № 19 (т. 1)

поръчки“ (ЦАИС ЕОП), което не може да осигури пълно и точно регламентиране на процеса по възлагане на обществени поръчки.

През одитирания период Вътрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховния административен съд имат задължителното минимално съдържание, определено в ППЗОП, но не са актуализирани във връзка с измененията в правната рамка в областта на обществените поръчки, извършени след тяхното утвърждаване.

2.2. Вътрешни актове за въвеждане на системата за финансово управление и контрол

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите на организациите от публичния сектор осигуряват *контролни дейности*, включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска.

През одитирания период е в сила „Система за финансово управление и контрол във ВАС“, утвърдена със Заповед № 2384 от 30.12.2016 г. на председателя на Върховния административен съд³⁴, актуализирана със Заповед № 3910 от 16.12.2022 г.³⁵. Системата за финансово управление и контрол на ВАС включва Наръчник на СФУК на Върховния административен съд, както и вътрешни правила и работни инструкции по отделните елементи на СФУК.

2.2.1. Наръчник на СФУК на Върховния административен съд

Наръчникът е изготвен, на основание чл. 5, ал. 2 от ЗФУКПС и има за цел да систематизира съществуващите правила и процедури, които да осигуряват разумна увереност, че целите на ВАС, при дейността му като юридическо лице, се постигат, чрез съответствие със законодателството, вътрешните актове и договорите; надеждност и всеобхватност на финансовата и оперативна информация; ефективност, ефикасност и икономичност на дейностите; опазване на активите и информацията. Целта на наръчника е да се създадат условия за законосъобразно разходване на средствата и да се осигури надеждна информация, с оглед поемане на отговорност и вземане на правилни управленски решения; подобряване на взаимодействието между структурните звена и отделните длъжности във ВАС за по-добро финансово управление; постигане на прозрачност на процесите, снижаване на разходите, децентрализация на отговорностите; усъвършенстване и систематизиране на вътрешната уредба (заповеди, работни инструкции, указания, правила и други документи).

2.2.2. Работна инструкция за поемане на задължения и извършване на разходи

В работната инструкция е описан процесът на предварителен контрол за законосъобразност при поемане на ангажимент/задължение и извършване на разходи по поети задължения, като следва да се прилага за всички задължения на ВАС³⁶. Процесът на поемане на ангажимент/задължение предшества всяко извършване на разход. В инструкцията се съдържа понятието „бюджетен кредит“, отменено с приемането на Закона за публичните финанси, което не е оказало негативно влияние при разходването на бюджетните средства. В тази връзка е необходимо понятията от вътрешните правила/инструкцията да бъдат хармонизирани със Закона за публичните финанси.

Инструкцията обхваща два взаимосвързани етапа:

³⁴ Одитно доказателство № 16

³⁵ Одитно доказателство № 17

³⁶ Одитно доказателство № 3

а) Първи етап - Контрол при поемане на ангажменти/задължения за извършване на разходи във ВАС

Съгласно ВПУЦОП за всички случаи, когато се поема задължение, във връзка с обществени поръчки, изготвеният договор за възлагане на обществената поръчка следва да се съгласува от административното звено, което е заявител на поръчката, с главния счетоводител, с експерт обществени поръчки и с главния секретар. Наличието на бюджетни средства преди сключването на договор се удостоверява с подписа на главния счетоводител в проекта на договор.

За всички случаи, когато се поема задължение, във връзка със сключени договори, отговорните лица по съответния договор, при настъпване на необходимост от поемане на ангажмент/задължение за извършване на разход, подготвят необходимите документи, съобразно клаузите на договора, и попълват „Заявка за поемане на задължение“ по образец. В заявката се описват вида на очаквания разход и размера му, след което заявката се представя, както следва:

аа) при суми над 2 000 лв. - на главния секретар за проверка за целесъобразност и на лице, осъществяващо предварителен контрол - за проверка и установяване на наличието на бюджет;

аб) при суми под 2 000 лв. - на лице, осъществяващо предварителен контрол, за преценка за целесъобразност и установяване на наличие на бюджет.

При одита е установено, че образецът на „Заявка за поемане на задължение“ не съдържа реквизит „дата на осъществяване на проверките“, поради което такава не се вписва в заявката при попълването ѝ;

б) втори етап - Контрол по извършване на разход по одобрение ангажменти/задължения

Заявяването на разход, свързан с изпълнение на договори, сключени при проведени обществени поръчки по реда на ЗОП, следва да се осъществява, чрез представяне на разходен документ, придружен с валидирана заявка за поемане на задължение. Всеки разходен документ следва да се окомплектова с необходимите документи (договори, фактури и др. разходо-оправдателни документи) от длъжностното лице, което заявява необходимостта от извършването на разхода.

При одита е установено, че образецът на Контролен лист за предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на разход, не съдържа реквизит за „дата на осъществяване на контрола“, поради което такава не се вписва в листа при попълването му.

2.2.3. Работна инструкция за полагане на двоен подпис

Процедурата регламентира полагането на двоен подпис при валидиране на документи, свързани с приходите и разходите на ВАС³⁷. Тя се прилага при подписването на всички документи, пораждащи задължения и удостоверяващи извършването на разходи.

Системата за двоен подпис е процедура, при която, преди поемането на задължение (сключване на договор, валидиране на фактура, заповед за назначаване и други) и извършване на плащане (издаване на разходен касов ордер, платежно нареждане или друг документ за транзакция), се осъществява полагане на подписи на лицето, отговорно за счетоводните записвания (главния счетоводител), и председателя на ВАС или лицето, което е оторизирано от председателя да нарежда плащания от името и за сметка на ВАС.

Процедурата по полагане на двоен подпис се прилага за всяко поемане на задължение или за всяко извършване на разходи в одитираната организация. Невалидирани по този ред

³⁷ Одитно доказателство № 3

платежни документи, договори и/или заповеди, от които произтичат финансови ангажименти, не се обработват (осчетоводяват).

Съгласно вътрешните правила, системата за двоен подпис се предхожда от процедурите за предварителен контрол. Договори, платежни документи и/или заповеди, от които произтичат финансови ангажименти, се валидират от посочените лица, само след като са минали процедурите за предварителен контрол и се придружават от оформени по съответния ред заявки, искания, заявки за поемане на ангажимент, контролни листове за извършване на разходи.

2.2.4. Работна инструкция „Процедура по последващи оценки на изпълнението“

Инструкцията е въведена при актуализацията на СФУК във ВАС на 16.12.2022 г. Последващите оценки на изпълнението се базират на данните от документиран контролни дейности по законосъобразност и целесъобразност и осъществения мониторинг, чрез текущи оценки и самооценки, наличие или липса на препоръки от проверяващи органи, и имат за цел да установят, въз основа на анализ „разходи-ползи“ и оценка на риска, законосъобразността на реализираните действия и решения, свързани с придобиване или разходване на ресурси; нивото на постигнатите резултати; целесъобразността на тези действия и решения; наличие на проблеми, пропуски и слабости, нуждаещи се от подобрене при вече приключил процес, договор или стопанска операция; причините за установени грешки или нередности; причините за несъответствие между придобити и разходвани ресурси във връзка с поставените цели и нивото на постигнатите резултати.

2.3. Състояние на системата за финансово управление и контрол в областта

Съгласно чл. 7, ал. 1, т. 1 и 2 от ЗФУКПС, ръководителите на организациите от публичния сектор отговарят за: определянето на целите на организациите, които ръководят, разработването и прилагането на стратегически и годишни планове, планове за действие и индикатори за достигане на поставените цели; за идентифицирането, оценката и управлението на рисковете, застрашаващи постигането на целите на организациите.

Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗФУКПС, ръководителите на организациите от публичния сектор следва да въвеждат *контролни дейности*, включващи писмени политики и процедури, създадени да дават разумна увереност, че рисковете са ограничени в допустимите граници, определени в процеса по управление на риска.

Контролните дейности, имащи отношение към одитираната област, са детайлно разписани в Наръчника на СФУК на ВАС, както и във вътрешните правила и работните инструкции, част от Системата за финансово управление и контрол във ВАС.

2.3.1. При анализа на правилата за поемане на задължения и извършване на разходи, въведени с работната инструкция, е установено, че в заявките за поемане на финансови ангажименти, както и в контролните листове за предварителен контрол преди извършване на разходи липсва реквизит за дата на извършване на предварителния контрол. Липсата на вписана в контролния лист дата на осъществяване на контролната дейност не осигурява разумна увереност, че предварителният контрол за законосъобразност, преди поемане на задължения/извършване на разходи е извършен превантивно и е в съответствие с целта на процедурата, определена с вътрешните правила във връзка със СФУК.

2.3.2. При проверката на прилагането на системата за двоен подпис, е установено, че контролната дейност е прилагана непрекъснато и последователно³⁸ през одитирания период, за всяко поемане на задължение/извършване на разходи в одитираната организация, като не са

³⁸ във всички случаи

установени неподписани по този ред платежни документи, договори и/или заповеди, от които произтичат финансови ангажименти.

2.3.3. През одитирания период, със Заповед № от 16.12.2022 г. на председателя на ВАС, е извършена актуализация на СФУК във ВАС, при която е утвърдена „Процедура по последващи оценки на изпълнението“³⁹. При одита е установено, че до края на одитирания период, последващи оценки на изпълнението не са извършвани⁴⁰. Съгласно Доклад от 19.02.2024 г. за необходимостта от осъществяване на последващи оценки на изпълнението на процеси, стопански операции и договори във ВАС, изготвен от организатор СФУК по реда на глава 8 от Наръчника, не е идентифицирана необходимост от извършване на последващ контрол, вкл. и за договорите от 2023 г. и такава процедура не е извършвана.

3. Планиране на обществените поръчки

От възложителя са изготвени план-графици за възлагане на обществените поръчки във Върховния административен съд за всяка от годините на одитирания период, в съответствие с чл. 26, ал. 1 от ППЗОП⁴¹. Графиците съдържат:

- а) определения ред за възлагане на всяка обществена поръчка, включително вида на избраната процедура;
- б) срока за подготовка, включително на документацията по обществените поръчки;
- в) времето за провеждане на възлагането, включително за получаване на заявления за участие или на оферти, работа на комисията и сключване на договора.

При одита е установено, че през одитирания период, не са възлагани обществени поръчки извън посочените в план-графиците⁴².

4. Възлагане на обществени поръчки

Със заповеди на председателя на ВАС са определени длъжностни лица - администратори, които да поддържат профила на купувача на съда в електронната платформа за възлагане на обществени поръчки ЦАИС ЕОП⁴³.

Всички документи, свързани с обществените поръчки, обект на проверката, са подредени и архивирани в досиета, в които са приложени всички документи по чл. 121, ал. 2 от ЗОП (ред. ДВ, бр. 86 от 2018 г.) и чл. 98, ал. 1 от ППЗОП (ред. ДВ, бр. 17 от 2019 г.). Информацията в досиетата е организирана по начин, който дава възможност за хронологична проследимост на всички действия на отговорните длъжностни лица във връзка с подготовката, провеждането, приключването и отчитането на изпълнението на обществените поръчки, в съответствие с чл. 14, т. 5 от ЗФУКПС.

При одита са проверени общо 14 обществени поръчки, в т.ч. – девет обществени поръчки по чл. 20, ал. 1-2 от ЗОП (две открити процедури и седем публични състезания), както и пет обществени поръчки по чл. 20, ал. 3 от ЗОП – събиране на оферти с обява⁴⁴. Проверено е и изпълнението през одитирания период на сключените въз основа на тях договори за възлагане на поръчките.

³⁹ Одитно доказателство № 3

⁴⁰ Одитно доказателство № 20

⁴¹ Одитно доказателство № 21

⁴² Одитни доказателства №№ 14 и 21

⁴³ Одитно доказателство № 18

⁴⁴ Одитно доказателство № 22

4.1. При проверката на две обществени поръчки от вид „открита процедура“⁴⁵ е установено⁴⁶:

а) процедурите са открити с решения⁴⁷, създадени чрез платформата ЦАИС ЕОП, като електронни документи, подписани от възложителя с електронен подпис, в съответствие с изискването на чл. 39а, ал. 4, т. 1 от ЗОП.

Решенията съдържат реквизитите, определени в чл. 22, ал. 5 от ЗОП (ред. ДВ бр. 107/2020 г.). Откриването на обществените поръчки е оповестено с публикуването на обявленията в Регистъра на обществените поръчки (РОП) на Агенцията по обществени поръчки и в Официален вестник на Европейския съюз (ОВ на ЕС), в съответствие с изискванията на чл. 36, ал. 1 и 36а, т. 1 от ЗОП (ред. ДВ бр. 107/2020 г.), и в срока по чл. 19а, ал. 2, т. 1 от ППЗОП (ред. ДВ, бр. 35 от 2021 г.).

Посочените в обявленията срокове за представяне на оферти са определени в съответствие с чл. 74, ал. 1 от ЗОП и не са по-кратки от 30 дни;

б) за всяка от процедурите е изготвена документация, която съдържа: указания за участие, технически спецификации, образци на документи, както и проекти на договори. До документацията е осигурен неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп от профила на купувача на възложителя от деня на публикуване на обявлението в ОВ на ЕС, в съответствие със срока по чл. 32, ал. 1, т. 1 от ЗОП. Критерият за възлагане на поръчка с УНП: 00048-2022-0001 е „най-ниска цена“, като възложителят е определил и два показателя с относителни тежести в комплексната оценка на офертите. В несъответствие с чл. 70, ал. 6 от ЗОП в обявлението за поръчката е включен единствено избраният критерий, без да са посочени определените показатели с относителните им тежести;

в) комисиите за извършване на подбор на участниците, разглеждане, оценка и класиране на подадените оферти са назначени със заповеди на възложителя⁴⁸, в съответствие с чл. 51, ал. 1 от ППЗОП.

Заповедите съдържат реквизитите, определени в чл. 51, ал. 1 от ППЗОП. При определяне на съставите на комисиите е спазено изискването на чл. 103, ал. 1 от ЗОП, като същите се състоят от нечетен брой членове. От членовете на комисиите, преди разглеждане на документите за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор, са подписани декларации по чл. 103, ал. 2 от ЗОП, с което е спазен чл. 51, ал. 8 от ППЗОП (ред. ДВ бр. 35 от 2021 г.).

В съставите на комисиите са участвали външни лица, с които са сключени договори, съгласно изискванията на чл. 51, ал. 3 от ППЗОП⁴⁹;

г) офертите са декриптирани от председателите на комисиите, в съответствие с чл. 54, ал. 2 от ППЗОП.

За резултатите от работата на комисиите са съставени протоколи, в т.ч. и доклади, в които са отразени всички извършени действия и всички взети решения. Докладите са подписани от всички членове на комисията, в съответствие с чл. 60, ал. 3 от ППЗОП (ред. ДВ бр. 29 от 2020 г.), и са утвърдени от възложителя, като е спазен срокът, посочен в чл. 106, ал. 3 от ЗОП (ред. ДВ бр. 13 от 2016 г.);

⁴⁵ Обществени поръчки с УНП: 00048-2022-0001 и 00048-2022-0006

⁴⁶ Одитно доказателство № 22

⁴⁷ Решение № F249391/07.07.2022 г. за УНП: 00048-2022-0001 и Решение № F297308/15.11.2022 г. за УНП: 00048-2022-0006

⁴⁸ Заповед № 2529/09.08.2022 за УНП: 00048-2022-0001, и Заповед № 3892/16.12.2022 за УНП: 00048-2022-0006

⁴⁹ Договор № 43/09.08.2022 г. за УНП: 00048-2022-0001, и Договор № 73/16.12.2022 г. за УНП: 00048-2022-0006

д) процедурите са приключили с решения за определяне на изпълнители на обществените поръчки⁵⁰. Решенията не са създадени чрез ЦАИС ЕОП, като електронни документи, подписани от възложителя с електронен подпис, с което не е спазен чл. 39а, ал. 4, т. 1 от ЗОП. Решенията са издадени в срока, определен в чл. 106, ал. 6 от ЗОП и са изпратени като прикачени файлове, чрез съобщения до потребителските профили на участниците, в съответствие с посочения в чл. 22, ал. 10 от ЗОП срок

Решенията, заедно с докладите и протоколите на комисиите, са публикувани в РОП, в съответствие с чл. 19а, ал. 2, т. 1 и т. 4 от ППЗОП (ред. ДВ бр. 35 от 2021 г.);

е) с участника, определен за изпълнител по съответната процедура е сключен писмен договор за възлагане на обществени поръчки⁵¹, като е спазен определеният в чл. 112, ал. 6 от ЗОП едномесечен срок след влизането в сила на решението за определяне на изпълнител. Преди сключването на договорите от участниците, определени за изпълнители са представени документи, удостоверяващи липсата на основанията за отстраняване и съответствието с поставените критерии за подбор, в съответствие с чл. 112, ал. 1, т. 2 от ЗОП.

Съгласно чл. 112, ал. 8 от ЗОП, възложителят няма право да сключи договор с определения изпълнител, преди влизането в сила на всички решения по процедурата, освен когато е допуснато предварително изпълнение. При проверката е установено, че в несъответствие с чл. 112, ал. 8 от ЗОП договорите за възлагане на поръчките са сключени преди влизането в сила на решенията за избор на изпълнители, без да е налице предварително изпълнение;

ж) обявленията за възлагане на обществените поръчки са изпратени за публикуване в ОВ на ЕС и в РОП в съответствие със срока, определен в чл. 26, ал. 1, т. 1 от ЗОП. В несъответствие с чл. 19а, ал. 2, т. 5 от ППЗОП договърът за възлагане на поръчка с УНП: 00048-2022-0006 е публикуван в РОП без едно от приложенията към него - техническото предложение на изпълнителя;

з) предвидените гаранции за изпълнение на договора за възлагане на поръчка с УНП: 00048-2022-0001 в несъответствие с чл. 111, ал. 4 от ЗОП са посочени в решението за откриване на процедурата, но не и в обявлението за поръчката;

и) сключените договори са идентични с проектите на договори, които са част от утвърдената документация по поръчките. Договорите включват всички предложения на избраните изпълнители;

й) при проверката е установено, че всички договори са изпълнени в съответствие с клаузите им и са приключили в рамките на одитирания период;

к) съгласно чл. 121, ал. 1 от ППЗОП, възложителят е длъжен, преди откриването на процедура, която подлежи на контрол по чл. 232 от ЗОП, да въведе данни за нея в системата за случаен избор. В регистрационната форма за контрол по чл. 232 от ЗОП, предоставена от възложителя при одита, липсва датата на въвеждане на данните в системата за УНП: 00048-2022-0006. Съгласно становище, предоставено при одита от одитираните лица⁵², данните са въведени в системата за случаен избор на 09.11.2022 г., преди откриването на процедурата⁵³.

Процедурите за възлагане на обществени поръчки са проведени в частично съответствие с правната рамка.

⁵⁰ Решение № 2833/14.09.2022 г. за УНП: 00048-2022-0001 и Решение № 3903 от 16.12.2022 за УНП: 00048-2022-0006

⁵¹ Договор № 46/21.09.2022 г. за УНП: 00048-2022-0001 и Договор № 79/19.12.2022 г. за УНП: 00048-2022-0006

⁵² Писмо, рег. номер 20-136-1/26.10.2023 г. (към доказателствата за обществената поръчка)

⁵³ УНП: 00048-2022-0006

4.2. При проверката на седем обществени поръчки от вида „публично състезание“⁵⁴ е установено⁵⁵:

а) процедурите са открити с решения⁵⁶, създадени чрез ЦАИС ЕОП, като електронен документ, и подписани от възложителя с електронен подпис, с което е спазено изискването на чл. 39а, ал. 4, т. 1 от ЗОП.

Решенията имат определеното в чл. 22, ал. 5 от ЗОП съдържание и с тях са одобрени обявленията за оповестяване откриването на поръчките и документациите им. Решенията и обявленията са изпратени до РОП, в съответствие с чл. 99, т. 3 от ЗОП, вр. чл. 36, ал. 1, т. 1 и т. 4 от ЗОП, и са публикувани едновременно в РОП и в профила на купувача (ПК) в съответствие с чл. 19а, ал. 1 от ППЗОП.

Посочените в обявленията срокове за представяне на оферти са определени в съответствие с чл. 178, ал. 2 от ЗОП и не са по-кратки от 20 дни;

б) за всяка от процедурите е изготвена документация, която съдържа: указания за участие, технически спецификации, образци на документи, както и проекти на договори. До документациите е осигурен неограничен, пълен, безплатен и пряк достъп от профила на купувача на възложителя от деня на публикуване на обявлението в РОП, в съответствие със срока по чл. 32, ал. 1, т. 2 от ЗОП;

в) в обявлението за обществена поръчка с УНП: 00048-2022-0002 не са посочени критериите за подбор и документите, чрез които се доказва изпълнението им. В несъответствие с чл. 59, ал. 5 от ЗОП същите са определени само в документацията за участие;

г) при процедура с УНП: 00048-2021-0002, в обявлението и документацията за процедурата възложителят е поставил изискване за годност на участниците - да са вписани в Централния професионален регистър на строителя (ЦПРС) към Камарата на строителите в България (КСБ) за изпълнение на строежи *минимум пета група*, съгласно чл. 3, ал. 2 от Закона за Камарата на строителите (ЗКС), а за чуждестранно лице – да е вписано в аналогичен регистри. В чл. 5, ал. 1 от Правилника за реда за вписване и водене на ЦПРС са определени само четири групи строежи, поради което може да се счита, че възложителят е допуснал техническа грешка. Това се потвърждава и от въведеното изискване участниците да притежават Застраховка „Професионална отговорност“ на участниците в строителството, съгласно чл. 171, ал. 1 от Закона за устройство на територията, покриваща минималната застрахователна сума за строежи с обхват минимум пета категория.

В документацията за процедурата е поставено изискване за опит на участниците, според което през последните 5 години от датата на подаване на офертата, участникът следва да е изпълнил минимум едно строителство, идентично или сходно с предмета на поръчката, като за „сходно строителство, с предмета на поръчката“ се приема изпълнение на строителство за изграждане и/или реконструкция и/или основен ремонт и/или текущ ремонт на обекти, попадащи в обхвата на четвърта категория и/или обекти с еквивалентни характеристики извън страната. В случай, че строителният обект е пета категория строителство, поставеното изискване през последните 5 години от датата на подаване на офертата, участникът да е изпълнил минимум едно строителство, идентично или сходно с предмета на настоящата обществена поръчка, т.е. в несъответствие с чл. 2, ал. 2 от ЗОП - строителство за изграждане

⁵⁴ Обществени поръчки с УНП: 00048-2021-0002, 00048-2021-0003, 00048-2021-0004, 00048-2021-0005, 00048-2021-0006 и 00048-2022-0002

⁵⁵ Одитно доказателство № 22

⁵⁶ Решение № D122433/07.06.2021 г. за УНП: 00048-2021-0002; Решение № F139406/30.07.2021 г. за УНП: 00048-2021-0003; Решение № F146389/20.09.2021 г. за УНП: 00048-2021-0004; Решение № F163562/26.10.2021 г. за УНП: 00048-2021-0005; Решение № F164926/29.10.2021 г. за УНП: 00048-2021-0006; Решение № F167899/05.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0008 и Решение № F260993/09.08.2022 г. за УНП: 00048-2022-0002;

и/или реконструкция и/или основен ремонт и/или текущ ремонт на обекти, попадащи в обхвата на четвърта категория, е ограничително;

д) комисиите за извършване на подбор на участниците, разглеждане, оценка и класиране на подадените оферти са назначени със заповеди на възложителя⁵⁷, в съответствие с чл. 51, ал. 1 от ППЗОП.

Съставите на комисиите са определени в съответствие с чл. 103, ал. 1 от ЗОП, като същите се състоят от нечетен брой членове. От членовете на комисиите, преди разглеждане на документите за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор, са подписани декларации по чл. 103, ал. 2 от ЗОП, в съответствие с чл. 51, ал. 8 от ППЗОП.

В съставите на комисиите по три от поръчките са участвали външни лица, с които са сключени договори, в съответствие с изискванията на чл. 51, ал. 3 от ППЗОП⁵⁸;

е) получените оферти са декриптирани от председателите на комисиите, в съответствие с чл. 54, ал. 2 от ППЗОП. За резултатите от работата на комисията са съставени протоколи, в които са отразени всички извършени действия и всички взети решения. Протоколите са утвърдени от възложителя, в съответствие с чл. 181, ал. 5 от ЗОП, като е спазен определеният в чл. 106, ал. 3 от ЗОП срок;

ж) процедурите са приключили с решения за определяне на изпълнители на обществените поръчки⁵⁹, с изключение на поръчка с УНП: 00048-2021-0008, която е приключила с решение за прекратяване, поради неподадени оферти за участие⁶⁰. Решенията са издадени в съответствие с определения в чл. 106, ал. 6 от ЗОП срок;

з) решението за определяне на изпълнител по поръчка с УНП: 00048-2021-0004 е публикувано в профила на купувача на дата, различна от тази, на която е изпратено като прикачен файл чрез съобщение до потребителския профил на участниците, в несъответствие с чл. 19а, ал. 2, т. 1 и т. 4 от ППЗОП. В несъответствие със същата разпоредба, протоколите на комисиите по три от процедурите⁶¹ са публикувани в Профила на купувача на дата, различна от тази, на която решението за избор на изпълнител е изпратено като прикачен файл, чрез съобщение до потребителския профил на участниците;

и) решенията, с които са приключили проверените седем процедури, не са създадени чрез ЦАИС ЕОП, като електронни документи, подписани от възложителя с електронен подпис, а в несъответствие с чл. 39а, ал. 4, т. 1 от ЗОП са подписани собственоръчно от възложителя;

й) от възложителя, при спазване на чл. 112, ал. 1, т. 2 от ЗОП, са сключени договори за възлагане на обществените поръчки⁶².

⁵⁷ Заповед № 1947/12.07.2021 г. за УНП: 00048-2021-0002; Заповед № 2354/23.08.2021 г. за УНП: 00048-2021-0003; Заповед № 2717/14.10.2021 г. за УНП: 00048-2021-0004; Заповед № 3025/15.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0005; Заповед № 3116/24.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0006; Заповед № 3133/25.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0008 и Заповед № 2702/01.09.2022 г. за УНП: 00048-2022-0002;

⁵⁸ Договор № 46/09.07.2021 г. за УНП: 00048-2021-0002; Договор № 50/20.08.2021 г. за УНП: 00048-2021-0003; Договор № 44а/01.09.2022 г. за УНП: 00048-2022-0002;

⁵⁹ Решение № 2188/30.07.2021 г. за УНП: 00048-2021-0002; Решение № 2432/01.09.2021 г. за УНП: 00048-2021-0003; Решение № 2929/03.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0004; Решение № 3396/14.12.2021 г. за УНП: 00048-2021-0005; Решение № 3190/03.12.2021 г. за УНП: 00048-2021-0006; и Решение № 3057 от 04.10.2022 за УНП: 00048-2022-0002

⁶⁰ Решение № 3186/02.12.2021 г. за УНП: 00048-2021-0008

⁶¹ УНП: 00048-2021-0004 - решението за определяне на изпълнител е изпратено до участниците на 10.01.2022 г., а протоколите на комисията са публикувани на електронната платформа на 29.11.2023 г.; УНП: 00048-2021-0005 - протоколи с номера 1 и 2 на комисията са публикувани на електронната платформа на 06.12.2023 г., а решението за определяне на изпълнител е изпратено до участниците на 15.12.2021 г.; УНП: 00048-2021-0006 - изготвените от комисията протоколи са публикувани на електронната платформа на 28.11.2021 г., а решението за определяне на изпълнител е изпратено до участниците на 03.12.2021 г.

⁶² Договор № 55/31.08.2021 г. за УНП: 00048-2021-0002; Договор № 60/30.09.2021 г. за УНП: 00048-2021-0003; Договор № 70/15.11.2021 г., 71/16.11.2021 г. и 72/16.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0004; Договор №

Договорите са сключени в срока, определен в чл. 112, ал. 6 от ЗОП, идентични са с проектите на договори, включени в документациите към поръчките и включват всички предложения на избраните изпълнители;

к) договорът за възлагане на поръчка с УНП: 00048-2021-0006 е публикуван в Профила на купувача в несъответствие с чл. 19а, ал. 2, т. 5 от ППЗОП, без едно от приложенията към него - техническото предложение на изпълнителя;

л) обявленията за възлагане на четири от поръчките⁶³ са изпратени за публикуване в РОП в несъответствие с чл. 36, ал. 1, т. 2 от ЗОП, във вр. чл. 26, ал. 1, т. 1 от ЗОП, след законовия срок;

м) съгласно чл. 26, ал. 1, т. 2 от ЗОП, възложителите следва да изпратят за публикуване обявление за възлагане на поръчка, в срок до седем дни от влизането в сила на решението за прекратяване на процедурата. При проверката е установено, че решението за прекратяване на поръчка с УНП: 00048-2021-0008 е издадено на 02.12.2021 г. и влиза в сила на 13.12.2021 г., но обявлението за прекратяването на процедурата е изпратено за публикуване в електронната платформа ЦАИС ЕОП на 05.04.2022 г., в несъответствие с чл. 26, ал. 1, т. 2 от ЗОП, вр. с чл. 36, ал. 1, т. 4 от ЗОП⁶⁴;

н) при проверката е установено, че всички договори са изпълнени в съответствие с клаузите им и са приключили в рамките на одитирания период;

о) съгласно чл. 29, ал. 3 от ЗОП, възложителят следва да изпрати за публикуване обявление за приключване на договора за обществена поръчка в срок до 30 дни от датата на приключването му. При проверката е установено, че в несъответствие с чл. 29, ал. 3 от ЗОП обявленията за приключване изпълнението на договорите по две обществени поръчки⁶⁵ са изпратени за публикуване в РОП след посочения срок.

Процедурите за възлагане на обществени поръчки са проведени в частично съответствие с правната рамка.

4.3. При проверката на пет обществени поръчки от вида „събиране на оферти с обява“⁶⁶ е установено⁶⁷:

а) възлагането на обществените поръчки е открито с публикуването в РОП на обяви за събиране на оферти⁶⁸, като в съответствие с чл. 187, ал. 1 от ЗОП, същите са изготвени по образец и са с определеното минимално съдържание, съгласно Приложение № 20 на ЗОП. Обявите са подписани с Квалифициран електронен подпис в ЦАИС ЕОП, като подписът е на лицето, посочено в обявите като възложител. Заедно с публикуването на обявите, е осигурен достъп до техническите спецификации и цялата информация, свързана с изпълнението на поръчките, в съответствие с чл. 187, ал. 3 от ЗОП;

б) посочените в обявите срокове за представяне на оферти са съобразени с обема и сложността на поръчките и са определени в съответствие с чл. 188, ал. 1 от ЗОП;

в) в обявите и документациите на обществени поръчки с УНП: 00048-2021-0007 и УНП: 00048-2021-0009 са посочени основанията за отстраняване от участие във възлаганията, като

84/17.12.2021 г. за УНП: 00048-2021-0005; Договор № 87/20.12.2021 г. за УНП: 00048-2021-0006 и Договор № 55/19.10.2022 г. за УНП: 00048-2022-0002

⁶³ УНП: 00048-2021-0004; УНП: 00048-2021-0005; УНП: 00048-2021-0006 и 00048-2022-0002

⁶⁴ Одитно доказателство № 22 (т. 7)

⁶⁵ УНП: 00048-2021-0003; УНП: 00048-2021-0005

⁶⁶ Обществени поръчки с УНП: 00048-2021-0007, 00048-2021-0009, 00048-2021-0011, 00048-2022-0003 и 00048-2022-0005

⁶⁷ Одитно доказателство № 22

⁶⁸ Обяви №№ F166856/03.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0007; F167320/08.11.2021 г. за УНП: 00048-2021-0009; F177073/02.12.2021 г. за УНП: 00048-2021-0011; F275636/19.09.2022 г. за УНП: 00048-2022-0003; F297880/11.11.2022 г. за УНП: 00048-2022-0005

сред тях са посочени и основанията по чл. 55, ал. 1 от ЗОП. Съгласно чл. 192, ал. 1 от ЗОП, при възлагане на обществена поръчка, чрез събиране на оферти с обява или покана до определени лица, възложителят следва да отстрани участник, за когото е налице някое от обстоятелствата по чл. 54, ал. 1 и който не отговаря на поставените от възложителя критерии за подбор, ако има такива. Тази разпоредба не допуска отстраняване на участници, на база основанията по чл. 55, ал. 1. В нарушение на чл. 2, ал. 2, във вр. с чл. 192, ал. 1 от ЗОП поставеното условие необосновано ограничава участието на лица в двете обществени поръчки;

г) в обявите към обществени поръчки с УНП: 00048-2022-0003 за строителство с прогнозна стойност 255 385 лв. без ДДС и УНП: 00048-2022-0005 за доставка на стоки с прогнозна стойност 61 000 лв. без ДДС, възложителят е посочил, че не се допуска до участие и се отстранява участник, за когото са налице обстоятелства по чл. 5к, пар. 1, б. „а“ – „в“ от Регламент (ЕС) № 2022/576 на Съвета от 08.04.2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 833/2014, относно ограничителни мерки, с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна.

Цитираната разпоредба е пряко приложима и задължителна в своята цялост и засяга обществени поръчки на стойност над европейските прагове. Приложимите стойностни прагове, при които се прилага чл. 5к, пар. 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014 г. от 31.07.2014 г., са предвидени в чл. 4, букви „а“ и „б“ от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и Съвета на Европа от 26.02.2014 г., изменена с Делегиран регламент (ЕС) 2021/1952 от 10.11.2021 г., и са на стойност, по-голяма или равна на 5 382 000 EUR / 10 526 116 лв. - при обществени поръчки за строителство, и 140 000 евро / 273 812 лв. - при обществени поръчки за доставки и услуги. Предвид прогнозните стойности на разглежданите поръчки, разпоредбата на чл. 5к пар. 1, б., „а“ – „в“ от Регламент (ЕС) № 2022/576 на Съвета от 8 април 2022 г. за изменение на Регламент (ЕС) № 833/2014, не е приложима.

Поставеното условие не е съобразено със стойността на разглежданите обществени поръчки и в несъответствие с чл. 2, ал. 2 от ЗОП необосновано ограничава участието на лица в тях;

д) съгласно чл. 194, ал. 4 на ЗОП, обявленията за възлагане на обществени поръчки чрез събиране на оферти с обява, следва да се изпращат за публикуване в РОП в 5-дневен срок от сключване на договорите. При проверката е установено, че обявленията за възлагане, във връзка с четири от поръчките⁶⁹, са изпратени за публикуване след нормативноопределения срок, а обявленията за възлагане, във връзка с три сключени договора към поръчка с УНП: 00048-2022-0005 в несъответствие с чл. 194, ал. 4 от ЗОП не са изпратени за публикуване;

е) от възложителя са издадени заповеди за назначаване на комисии, които да разгледат и оценят получените оферти. Комисиите се състоят от нечетен брой лица, в съответствие с чл. 97, ал. 1 от ППЗОП. В съответствие с чл. 51, ал. 8 от ППЗОП, вр. чл. 97, ал. 2 от ППЗОП, преди разглеждането на документите за съответствие с изискванията към личното състояние и критериите за подбор, поставени от възложителя, от членовете на комисиите са подписани декларации по чл. 103, ал. 2 от ЗОП.

За участие в една обществена поръчка са назначени външни експерти, с които са сключени договори, в съответствие с чл. 51, ал. 2 и ал. 3 от ППЗОП;

ж) от комисиите са съставени протоколи, в които са отразени резултатите от разглеждането и оценката на офертите и класирането на участниците. Протоколите са утвърдени от възложителя и са изпратени на участниците чрез съобщения на потребителските им профили в ЦАИС ЕОП, в съответствие с чл. 97, ал. 8 от ППЗОП. Протоколите са публикувани в РОП и в ПК в деня на изпращането им на участниците, в съответствие с чл. 192, ал. 4 от ЗОП;

⁶⁹ УНП: 00048-2021-0007, 00048-2021-0009, 00048-2021-0011, 00048-2022-0003

з) в резултат от проведените възлагания и при спазване на чл. 112, ал. 2, т. 1 от ЗОП са сключени седем договора за възлагане на обществените поръчки, като стойностите им са в рамките на обявените прогнозни стойности. Договорите са публикувани на електронната платформа ЦАИС ЕОП, идентични са с проектите на договори, включени в документациите към поръчките и включват всички предложения на избраните изпълнители;

и) съгласно чл. 36, ал. 1, т. 12 от ЗОП в Регистъра на обществените поръчки следва да се публикуват договорите за обществени поръчки и рамковите споразумения, както и приложенията към тях, с изключение на тези, които са публикувани като част от документацията. При проверката е установено, че договорите за възлагане на три от поръчките са публикувани на електронната платформа в несъответствие с чл. 36, ал. 1, т. 12 от ЗОП - без приложенията към тях;

й) съгласно чл. 19а, ал. 2, т. 5 от ППЗОП, договорите за обществени поръчки, включително приложенията към тях, следва да се публикуват в РОП и ПК в деня на публикуване на обявлението за възлагане на поръчката. При проверката е установено, че договорите за възлагане на две от поръчките (УНП: 00048-2021-0011 и УНП: 00048-2022-0003) са публикувани в РОП и ПК в несъответствие с чл. 19а, ал. 2, т. 5 от ППЗОП на дати, различни от тези, на които са публикувани обявленията за възлагане на поръчките;

к) всички договори са изпълнени в съответствие с клаузите им. Изпълнението на договорите е приключило в рамките на одитирания период.

Процедурите за възлагане на обществени поръчки са проведени в частично съответствие с правната рамка.

Причината за установените несъответствия при възлагането на обществените поръчки е липсата на актуализирани и подробни вътрешни правила за регламентиране цикъла на обществените поръчки, включително отговорните длъжностни лица за изпълнението на отделните дейности и сроковете за тях, както и липсата на адекватни и ефективни контролни дейности в процеса по възлагане на обществени поръчки.

Обобщена оценка за областта на изследване:

Дейността по възлагане на обществените поръчки през одитирания период е осъществена в частично съответствие с правната рамка по ЗОП и ППЗОП. Вътрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки в одитираната организация не са своевременно актуализирани и не отразяват измененията и допълненията в правната рамка за областта, извършени след тяхното утвърждаване. Дейностите по възлагане на обществени поръчки са в съответствие с изискванията на правната рамка с изключение на установени единични несъответствия относно сроковете и обема на публикуваната информация на профила на купувача в електронната платформа ЦАИС ЕОП, както и относно сроковете за сключването на договорите за възлагане на обществени поръчки. За всяка обществена поръчка е създадено досие, в което са съхранени документите, определени в ЗОП и ППЗОП. Въведената организация на документооборота осигурява адекватна одитна пътека за проследимост и наблюдение, в съответствие със ЗФУКПС. Установени са пропуски в реквизитите на прилаганите контролни листове за документиране на предварителния контрол преди поемане на задължение и извършването на разход, което не осигурява пълнота при документиране на контролната дейност.

Изпълнението на договорите за обществени поръчки през одитирания период е осъществено в съответствие с клаузите им.

Част четвърта

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на резултатите от извършения одит и събраните одитни доказателства са налице основания за изразяване на следните заключения за съответствие на изследваните дейности от обхвата на одита и състоянието на СФУК с изискванията на правната рамка и договорите:

1. За Област „Приходи от съдебни такси“

Дейността по определяне и събиране на държавните такси по административните дела, проверени при одита е в съответствие с изискванията на правната рамка. Вътрешните правила за организиране на дейността по събиране и контрол на постъпилите приходи от държавни такси, действащи през одитирания период са в съответствие с правната рамка, определена със ЗФУКПС, ЗОПБ и ПАВАС, отразяват спецификата в дейността и организацията на ВАС и осигуряват необходимите условия за законосъобразно осъществяване на дейността.

Държавните такси са определени в съответствие с приложимите тарифи и Закона за управление на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Платежните документи са приложени към досиетата на делата. Дължимите такси са постъпили по сметката на ВАС.

Въведени са контролни дейности за проверка на постъпването на таксите и обвързването им със съответните дела, което се извършва в отделен модул в информационната деловодна система на съда. От съдебните помощници са изготвени и подписани контролни листове по преписките и делата, в които са документирани извършените от тях проверки, но не във всички случаи са посочени имената на извършилите проверките, което може да затрудни проследяването на действията и идентифицирането на отговорността. Контролните дейности са адекватни и са прилагани в съответствие с определения ред.

СФУК в областта на приходите от съдебни такси е ефективна.

2. За Област на изследване „Възлагане на обществени поръчки и изпълнение на сключените договори“

Вътрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховния административен съд са в частично съответствие с правната рамка в областта на обществените поръчки - имат задължителното минимално съдържание, определено в ППЗОП, но от утвърждаването им през 2016 г. до края на одитирания период не са били актуализирани, поради което в тях не са отразени съществени изменения в нормативната уредба, извършени през периода. В резултат, непълнотата в правилата създава риск за съответствието на провеждането на процедурите и възлаганията на обществените поръчки.

Дейностите по възлагане на обществени поръчки са в съответствие с изискванията на правната рамка с изключение на установени единични несъответствия относно сроковете и обема на публикуваната информация на профила на купувача в електронната платформа ЦАИС ЕОП, както и относно сроковете за сключването на договорите за възлагане на обществени поръчки. За всяка обществена поръчка е създадено досие, в което са съхранени относимите документи. Въведената организация на документооборота осигурява адекватна одитна пътека за проследимост и наблюдение, в съответствие със ЗФУКПС.

Изпълнението на договорите за обществени поръчки през одитирания период е в съответствие с клаузите им.

В образците на „Заявка за поемане на задължение“ и Контролен лист за предварителен контрол за законосъобразност преди извършване на разход липсва реквизит за „дата на

осъществяване на контрола/проверките“, което не осигурява условия за пълно и точно документиране на осъществения предварителен контрол в съответствие с целта на процедурата, определена с вътрешните правила във връзка със СФУК. Системата за двойния подпис е действала непрекъснато през одитирания период. СФУК в областта не е достатъчно ефективна.

Част пета

ПРЕПОРЪКИ

В резултат на извършения одит на председателя на Върховния административен съд се дават следните препоръки:

1. Да се извършат преглед и анализ на вътрешните правила и прилаганите образци на документи, с цел да бъдат хармонизирани и допълнени за осигуряване на точно и пълно регламентиране на процесите, в т.ч. контролните дейности и тяхното документиране.⁷⁰

2. Да се актуализират вътрешните правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховния административен съд, с оглед привеждането им в съответствие с нормативната уредба за областта и да се въведат адекватни контролни дейности, които да гарантират законосъобразното осъществяване на процеса.⁷¹

Част шеста

ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ

Фактите и обстоятелствата, установени при одита са съгласувани с ръководните длъжностни лица от Върховния административен съд. Представените по време на одита отговори на въпроси и становища са взети предвид при оценката на одитираните области⁷².

В подкрепа на констатациите от одитния доклад са събрани 23 броя одитни доказателства, които заедно с работните документи, отразяващи отделните етапи на одитния процес, се намират в Сметната палата, гр. София, ул. „Екзарх Йосиф“ № 37.

На основание чл. 50, ал. 2 от Закона за Сметната палата, в срок до 31.10.2025 г., председателят на Върховния административен съд следва да предприеме мерки за изпълнение на препоръките и да уведоми писмено за това председателя на Сметната палата.

Настоящият одитен доклад е приет на основание чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 107 от 29.04.2025 г. на Сметната палата.

⁷⁰ Част III, Раздел I, т. 3.1, 3.4 и 3.6 и Раздел II, т. 2.3

⁷¹ Част III, Раздел II, т. 2.1 и т. 4

⁷² Одитни доказателства №№ 19 и 23

ОПИС НА ОДИТНИТЕ ДОКАЗАТЕЛСТВА КЪМ ОДИТЕН ДОКЛАД
№ 0500101123

№	Одитни доказателства	Брой страници
1	2	3
1.	Справка за отговорните длъжностни лица във ВАС през одитирания период	2
2.	Заповеди №№ 950 от 11.03.2020 г., 1578 от 16.05.2022 г. и 2364 от 25.07.2022 г. на председателя на ВАС за утвърждаване на структурата и състава на администрацията на ВАС	26
3.	Отчети за касовото изпълнение на бюджета за 2021, за 2022 г. и за 2023 г., риск-регистра за 2021, 2022 и 2023 г.; СФУК; Правила за осъществяване на предварителен контрол във ВАС	6 стр. и 1 бр. флаш памет
4.	Заповед № 655 от 12.05.2017 г., Вътрешни правила за реда за възстановяване на надвнесени и неправилно внесени суми“ (ВПВННВС), „Вътрешни правила за документооборота по съдебни дела“ (ВПДСД) и „Вътрешните правила за работата на съдебните помощници“	35
5.	Длъжностна характеристика на длъжността „Съдебен помощник“	3
6.	Заповед № 397 от 16.02.2021 г.	2
7.	Писмо изх. № 20-29-1 от 30.01.2024 г., длъжностни характеристики на длъжност „експерт-управление на собствеността“	9
8.	Заповед № 1627 от 18.06.2019 г.	2
9.	Длъжностна характеристика на длъжност „съдебен деловодител“	4
10.	Декларация за идентичност на информацията; Регистър на образуваните дела през 2021 г. и през 2022 г.; Регистър на приключените дела през 2021 г. и през 2022 г.; Регистър на образуваните и приключени дела през 2023 г.	6 стр. и 1 бр. флаш памет
11.	Административни дела за 2021 г.; Административни дела за 2022 г.; Административни дела за 2023 г. Декларация за идентичност на информацията;	8 стр. и 1 бр. флаш памет
12.	Писмо № 20-293 от 21.11.2024 г.	1
13.	Приходен касов ордер № 59 от 2021 г.	1
14.	Справка за проведени обществени поръчки от ВАС за периода от 01.01.2021 г. до 31.12.2023 г.	3
15.	Заповед № 1369 от 07.09.2016 г. на председателя на ВАС, Вътрешни правила за управление на цикъла на обществените поръчки във Върховния административен съд с приложения	26
16.	Заповед № 2384 от 30.12.2016 г.	1
17.	Заповед № 3910 от 16.12.2022 г.	1
18.	Заповеди №№ 162/19.01.2021 г. и 1991/24.06.2022 г. за упълномощаване на администратори в ЦАИС ЕОП	4
19.	Констативен протокол за документиране на установени факти и обстоятелства от 21.11.2024 г.	1
20.	Доклад за необходимостта от осъществяване на последващи оценки на изпълнението на процеси, стопански операции и договори във ВАС	4

21.	План-графици на обществените поръчки във ВАС за 2021 г., 2022 г. и 2023 г.	7
22.	Декларация за идентичност на информацията; Документация във връзка с проведените обществени поръчки и с изпълнението на сключените договори	3 стр. и 1 бр. CD
23.	Протокол за финално обсъждане на факти и обстоятелства	2