

РЕШЕНИЕ

№ 43031

гр. София, 22.12.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 40 състав, в
публично заседание на 25.09.2025 г. в следния състав:

СЪДИЯ: Диляна Николова

при участието на секретаря Евелина Пеева, като разгледа дело номер **10457** по описа за **2022** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл.145 и сл. от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ вр. чл.15, ал.2 от Закона за пощенските услуги /ЗПУ/.

Образувано е по жалба на „СТАР ПОСТ“ ООД, подадена чрез управителя на дружеството срещу Решение № 331/13.10.2022г. на Комисията за регулиране на съобщенията /КРС/, с което на основание чл.15, ал.1, т.15 и чл.29б, ал.6, т.2 от Закона за пощенските услуги /ЗПУ/ и чл.13, т.2 от Правилата за съдържанието, начина на разпределение на разходите, реда и сроковете за съгласуване на системата за разпределение на разходите на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, са съгласувани резултатите от прилагане на Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД през 2021г.

Жалбоподателят моли за отмяната на оспореното решение като незаконосъобразно – постановено при неправилно приложение на материалноправните разпоредби, несъответствие с целта на закона и в нарушение на административнопроизводствените правила по съображения, подробно изложени в жалбата. В нея е мотивирано, че „Български пощи“ ЕАД като пощенски оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга /УПУ/ не е организирано и осъществявало отчитането на дейността си в съответствие с приложимите счетоводни стандарти и прилагане на система за разпределение на разходите, както общо за търговското дружество, така и аналитично и поотделно за УПУ, пощенските парични преводи, неуниверсалните пощенски услуги по чл.38, т.1 – 3, други търговски дейности. Приходите от УПУ в случая били използвани за покриване на разходи за неуниверсалната пощенска услуга и други дейности като по този начин бил нарушен принципът за осъществяване на дейността в условията на конкуренция между различните оператори. Намира, че е налице несъответствие между данните от първоизточниците

на информация и отнасянето на тези данни в системата. Общата сума на приходите не била със степен на аналитичност, позволяваща съпоставимост с приходите по услуги, съответно не отговаряла на изискването за прозрачност по Директива 97/67. В същото време общата сума на разходите не била ясно дефинирана по разходни категории, от разходни категории в разходни групи и от разходни групи по процеси, от процеси в продукти и от продукти по услуги. Системата изисквала показването по ясен начин на основните категории, по които се групират разходите, както и правилата, използвани при тяхното разпределение. При одита не била извършена проверка и оценка на коректността на входните данни за Системата за разпределение на разходите, изброени в т.2.1, 2.2., 2.3., 2.4., 2.5. и 2.6 от Решение № 331 на КРС. Разпределението на разходите по услуги в Системата не било извършено прозрачно, с което бил нарушен принципът по чл.6, ал.1 АПК. Постановленият акт се явявал и немотивиран с оглед обстоятелството, че липсва обосновка, анализ и проверка на приходите и разходите на „Български пощи“ ЕАД.

В съдебно заседание направеното с жалбата искане за отмяна на оспорения акт се поддържа чрез управителя на дружеството Д. В., която претендира присъждане на направените по производството разноски. В писмена защита обосновава допълнителни съображения за незаконосъобразност на оспорения акт въз основа на приетото по делото експертно заключение. Ответникът по оспорването, в писмения отговор по жалбата мотивира съображения за нейната недопустимост, при условията на евентуалност за нейната неоснователност. В съдебно заседание чрез юрк.Б. и юрк.А. поддържа становището за неоснователност на жалбата като счита, че оспореното решение е правилно и законосъобразно. Посочва, че одитът, извършван от КРС и заключенията, които се правят в хода на административното производство, са свързани с извършването на проверка от одитор по съвсем различни показатели от тези, използвани от вещото лице, в съответствие с одобрения от комисията модел на система за разпределение на разходите. Вещото лице не дало отговор на въпроса спазена ли е методиката по системата или не. В този смисъл заключението му не било относимо към предмета на спора. Възражава срещу прекомерността на претендираните от жалбоподателя разноски. В писмена защита обосновава, че предмет на делото е въпросът дали КРС правилно е съгласувала резултатите от Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД. Посочва, че тази система е законово регламентирана в ЗПУ и касае единствено оператора, на когото е възложено със закона задължението за предоставяне на универсална пощенска услуга на територията на Република България. Тази услуга посочва също, че е от обществен интерес, предоставя се при регулирани цени и при условията, определени в ЗПУ и индивидуалната лицензия на „Български пощи“ ЕАД. Заинтересованата страна „Български пощи“ ЕАД чрез адв.К. и адв.Д. оспорват допустимостта на жалбата като твърдят, че оспорващото дружество няма и не доказва наличието на правен интерес по оспорването. В условията на евентуалност молят за отхвърляне на жалбата като неоснователна. Намират, че заключението на експертизата е неотносимо към преценката на административния орган, която е извършена въз основа на одитен доклад. В писмена защита обосновават, че решението на КРС няма за предмет изчисляване на нетни разходи, направени от дружеството за предоставянето на УПУ през 2021г. и установяване, че тези разходи представляват несправедлива финансова тежест. Претендират присъждане на разноски. Възражават срещу претендираните от жалбоподателя разноски.

Прокурор от Софийска градска прокуратура не взема участие в производството и не изразява становище по законосъобразността на оспорения акт.

Съдът, като се запозна с изложеното в жалбата, становищата на страните и представените по делото доказателства, намира следното от фактическа и правна страна:

По допустимостта на жалбата:

С Определение № 9926/16.12.2022г. съдът е прекратил производството по делото на основание чл.159, т.4 АПК – поради липса на правен интерес от оспорването. По реда на инстанционния контрол то е отменено с Определение № 12048/08.11.2024г., постановено по адм.д. № 2022/2023г. по описа на Върховния административен съд като делото е върнато за продължаване на съдопроизводствените действия. Видно от мотивите на акта на касационната инстанция, спорният по делото въпрос относно правния интерес на „СТАР ПОСТ“ ООД да оспорва Решение № 331/13.10.2022г. на КРС относно съгласуване на резултатите от прилагане на Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД през 2021г. е разрешен с Решение от 24 октомври 2024г. по дело С - 476/2023г. на СЕС като следва да се приеме, че дружеството жалбоподател има правен интерес да оспорва този административен акт, тъй като съдържанието му влияе върху поведението на „Български пощи“ ЕАД на пазара за пощенски услуги и това може да се отрази на конкуренцията между него и другите оператори на същия пазар, вкл. жалбоподателя като е цитирана т.55 от решението на СЕС, че „доставчик на пощенски услуги, който е конкурент на доставчика на универсална пощенска услуга може да оспорва пред независим орган (съд) решението на националния регулаторен орган, на което не е адресат и с което се изчисляват разходите, понесени от доставчика на универсална пощенска услуга, и се признават за несправедлива финансова тежест.“

Следователно въпросът за допустимостта на жалбата е окончателно разрешен с определение, което е задължително за настоящия състав – чл.235, ал.2 АПК и не следва да се излагат допълнителни съображения във връзка с възраженията на заинтересованата страна, поддържани в хода по същество.

Разгледана по същество, жалбата е неоснователна.

Като извърши дължимата на основание чл.168, ал.1 АПК проверка за законосъобразност на оспорения акт на всички основания по чл.146 АПК, съдът приема следното:

„Български пощи“ ЕАД е търговско дружество със собственик на капитала държавата и е пощенски оператор по см. на чл.18 ЗПУ – лице, което извършва една или повече пощенски услуги, в т.ч. универсална пощенска услуга /УПУ/. Такава, според дефиницията по чл.32 ЗПУ, е услуга, която се извършва постоянно в рамките на определено работно време с качество, отговарящо на нормативите по чл.15, ал.1, т.7, на достъпни цени и възможност за ползването ѝ от всеки потребител на територията на страната, независимо от географското му местоположение.

Съгласно чл.24 ЗПУ универсалната пощенска услуга се предоставя от пощенски оператор, на когото с акт на Министерския съвет е възложено задължение за извършването на тази услуга на територията на цялата страна чрез организирана и управлявана от него пощенска мрежа.

С § 70 от Преходните и Заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги, обн. ДВ, бр.102/2010г., в сила от 30.12.2010г., дружеството е посочено като пощенския оператор, на когото съгласно чл.24 ЗПУ се възлага задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, за срок от 15 години, считано от деня на обнародването на този закон в "Държавен вестник".

С § 8 от Преходните разпоредби към Закона за изменение на Закона за пощенските услуги, обн. ДВ, бр.81/2025г. е постановено, че срокът по § 70 от Преходните и Заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за пощенските услуги, обн.ДВ, бр.102/2010г., за който на търговското дружество "Български пощи" ЕАД се възлага задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, се удължава с 5 години считано от 30 декември 2025г.

За извършването на универсалната пощенска услуга на „Български пощи“ ЕАД е издадена Лицензия № 1-001-04/09.06.2011г. със срок от петнадесет години считано от 30.12.2010г. В

лицензията са установени изискванията към изпълнителя на универсалната пощенска услуга, *inter alia*, счетоводна отчетност, ред за доказване на размера на несправедливата финансова тежест от извършването на универсалната пощенска услуга и предоставяне на информация на лицензиращия.

Съгласно разпоредбата на чл.29б ЗПУ, пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга организира и осъществява отчитане на дейността си в съответствие с приложимите счетоводни стандарти и прилагане на системата за разпределение на разходите както общо за търговското дружество, така и аналитично и поотделно за: 1. универсалната пощенска услуга по видове услуги; 2. пощенските парични преводи; 3. неуниверсалните пощенски услуги по чл.38, т.1 - 3; 4. други търговски дейности /ал.1/. Според ал.3 на с.р. съдържанието, начинът на разпределение на разходите, редът и сроковете за съгласуване на системата за разпределение на разходите на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга се определят с правила, разработени от Комисията за регулиране на съобщенията. Пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга предоставя на Комисията за регулиране на съобщенията годишен доклад с анализ на резултатите от прилагане на системата за разпределение на разходите не по-късно от 31 май на текущата година – ал.4.

Комисията за регулиране на съобщенията ежегодно назначава проверки за прилагането на системата за разпределение на разходите от пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, които се извършват от регистриран одитор. Резултатите от проверките са обществено достъпни – ал.5. Според ал.6 на чл.29б ЗПУ, въз основа на резултатите от проверката по ал.5 Комисията за регулиране на съобщенията в срока по чл.29а, ал.5 се произнася с решение, с което: 1. дава задължителни указания за промени във връзка с прилагането на системата за следващия период, и/или 2. съгласува получените от системата резултати; 3. отказва да съгласува получените резултати.

В настоящия случай предмет на оспорване е Решение № 331/13.10.2022г. на КРС, с което на основание чл.15, ал.1, т.15 и чл.29б, ал.6, т.2 ЗПУ са съгласувани резултатите от прилагане на Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД за 2021г.

С Решение по т.8 от Протокол № 41 от редовно заседание на КРС, проведено на 13.10.2022г., комисията единодушно е решила, че приема резултатите от прилагане на Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД за 2021г. – приела е, че общият размер на нетните разходи от предоставянето на универсалната пощенска услуга е в размер на 28 456 хил.лв.; нетните разходи представляват несправедлива финансова тежест от извършването на УПУ в посочения размер. Протоколът е подписан от председателя на комисията и членовете ѝ и въз основа на него е издадено оспореното решение.

Следователно оспореният акт е издаден от компетентен административен орган по см. на чл.29б ЗПУ вр. чл.15, ал.1 ЗПУ в пределите на предоставената му от посочената разпоредба власт.

Оспореното решение е издадено в изискуемата от закона писмена форма и съдържа задължителните за административния акт, реквизити, предвидени в чл.59, ал.2 АПК, в т.ч. са посочени фактически и правни основания. Като фактическо основание за издаване на оспорения акт следва да бъде възприет и изготвения от „КПМГ ОДИТ“ ООД одитен доклад. Предвид това съдът намира за неоснователно възражението на жалбоподателя за липса на мотиви за приемането на оспореното решение. Дали те съответстват на приложеното правно основание е относимо към материалната законосъобразност на акта.

По отношение спазването на административнопроизводствените правила и прилагането на материалния закон съдът намира следното:

Универсалната пощенска услуга е услуга, която се извършва постоянно в рамките на определено работно време с качество, което отговаря на нормативите по чл.15, ал.1, т.7 ЗПУ, на достъпни цени и възможност за ползването ѝ от всеки потребител на територията на страната, независимо от географското му местоположение. Тези характеристики на универсалната пощенска услуга и осъществяването на нейната цел - задоволяване на обществени потребности, обуславят необходимостта от компенсиране на разходите, представляващи несправедлива финансова тежест от изпълнение на задължението за извършване на услугата. Компенсирането на тези разходи с публични средства следва да бъде извършвано прозрачно, при ясно определени критерии. За целта в закона е предвиден механизъм, по който се извършва компенсирането на тези разходи.

Чл.29а ЗПУ в ал.1 /в приложимата редакция на закона – ДВ, бр.31 от 19 април 2022г./ предвижда, че пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга представя пред КРС заявление за компенсиране на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга за предходната година заедно с необходимите доказателства до 31 май на текущата година. Заявлението се изготвя в съответствие с указанията на КРС, дадени в процеса на разглеждане на уведомлението за намерението на пощенския оператор да кандидатства за компенсиране на нетните разходи, изготвено съгласно методиката по чл.15, ал.1, т.11 и съдържа размера на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга, изчислени при спазване на методиката по чл.15, ал.1, т.11 /ал.2/. КРС в случай че констатира, че заявлението не е изготвено в съответствие с изискванията на методиката по чл.15, ал.1, т.11 и/или не са отразени указанията, дадени в процеса на разглеждане на уведомлението за намерението на пощенския оператор да кандидатства за компенсиране на нетните разходи, в срок 14 дни от датата на подаването на заявлението го връща на оператора с указания за преработването му. Пощенският оператор представя преработено заявление пред Комисията за регулиране на съобщенията в срок 14 дни от получаването на тези указания – ал.3. КРС възлага одит на документите, свързани с изчисляването на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга, чрез определен от нея регистриран одитор съгласно Закона за независимия финансов одит. Резултатите от изчисляване на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга и оценката на одитора са обществено достъпни на страницата на КРС в интернет – ал.4. В срок до три месеца от подаването на заявлението КРС въз основа на мотивиран доклад на одитора се произнася с решение относно: 1. размера на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга; 2. наличието на несправедлива финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга и нейния размер – ал.5. В срока по ал.5 КРС може да поиска от заявителя да представи в 7-дневен срок допълнително информация и доказателства – ал.6. КРС представя решението по ал.5 и материалите към него на ресорния заместник министър-председател, който в хода на бюджетната процедура представя решението по ал.5 и материалите към него на министъра на финансите с предложение за включване на размера на средствата за компенсиране на несправедливата финансова тежест в проекта на закон за държавния бюджет на Република България за следващата година – ал.7 и ал.8 на чл.29а ЗПУ.

В настоящия случай от доказателствата по делото се установява спазването на така разписаната процедура.

Не се спори и от приложените доказателства е видно, че заинтересованата страна е подала заявление за намерение за кандидатстване за компенсиране на

несправедливата финансова тежест от извършване на УПУ за 2021г.

Въз основа на проведена обществена поръчка с предмет „Проверка за прилагане на Системата за разпределението на разходите от „Български пощи“ ЕАД и одит на внесените документи, свързани с изчислените нетни разходи от извършването на универсалната пощенска услуга през 2021г. от КРС на 15.06.2022г. е сключен договор с „КПМГ ОДИТ“ ООД. От дружеството е изготвен одитен доклад, резюме от който е публикувано на официалната интернет страница на КРС, в съответствие с посочените по-горе изисквания. Видно от доклада, приет като доказателство по делото, в резултат на извършените от одитора процедури е преизчислен размера на нетните разходи от извършване на УПУ за 2021г. след отчитане на нематериалните ползи и стимулите за ефикасност на разходите на база допусканията, използвани от „Български пощи“ ЕАД. Посочено е, че в съответствие с дадените препоръки във връзка с одитирането на разходите за извършване на УПУ през 2020г. заинтересованата страна е изготвила калкулация на „подходящ дял“ на разходите от НПУ и ДТД като прилаганият подход на изчисление отчита промените при ограниченията на използвания подход на калкулация на „подходящ дял“. Посочено е също, че при изчисляването на нетните разходи, свързани с извършване на УПУ за 2021г. не е включено правото на „Български пощи“ ЕАД на „разумна печалба“ като аргументът на дружеството е, че финансовият му резултат при работа без задължение за извършване на УПУ е отрицателен. На база извършените преизчисления на база допусканията, използвани от „Български пощи“ ЕАД, размерът на нетните разходи от УПУ за 2021г. след отчитане на нематериалните ползи и стимулите за ефикасност на разходите се посочва, че би бил 28 456 358 лева. Обръща се внимание, че преизчисленията са изготвени на база предоставена от заинтересованата страна информация и преизчисленията са зависими в съществена степен от това каква информация е налична в „Български пощи“ ЕАД и какви преценки са приложени от ръководството на дружеството.

Посочено е също, че нормата на печалба за 2021г. е значително по-ниска и показва, че конкурентите на задължения оператор докладват по-добро финансово представяне за годината. Предвид това и предвид факта, че между двата сценария има съкращаване на загубите от почти 31 млн. лв. преди отчитането на нематериалните ползи и стимулите за ефикасност на разходите, одиторът счита, че нетните разходи така, както са описани в доклада могат да се разглеждат от КРС като индикация за несправедлива финансова тежест от наложеното задължение за извършване на УПУ, без да може да се конкретизира размера на тази несправедлива тежест поради липсата на формален регламент за определянето ѝ. Според одитора анализът на данните показва, че заявените нетни разходи за 2021г. са по-малки от загубата от УПУ във варианта със задължение, съгласно доклада на „Български пощи“ ЕАД. Посочва, че пълно съответствие между двата показателя, резултат от УПУ и нетните разходи не може да бъде търсено поради факта, че съгласно Методиката нетните разходи се изчисляват на база УПУ и „подходящ дял“ от НПУ и ДТД на задължения оператор, а не само на база дейността, свързана с УПУ. С доклада са дадени и препоръки като създаване на контролни процедури за проверка на точността на данните, използвани за целите на изчисленията, за да се намали риска от неточно разпределение на разходите от процеси по продукти по отношение събирането на данни; да се извършва сравнителен анализ спрямо предходни години; препоръчва се извършване замервания на теглото на пратките на регулярна база, за да се постигне съпоставимост между тегловите

коэффициенти; препоръчва се извършване на анализ на рентабилността на ниво пощенски станции на база надеждна информация за приходи и разходи, вкл. анализиране на рентабилността на база разходи пряко свързани с категория пощенски станции, които могат да бъдат избегнати, ако съответната категория пощенски станции не функционира. Препоръчано е прецизиране на броя служители на щат в административните и централизираните структури, тъй като техните разходи са включени в графа „Общи разходи“.

Въз основа на представения доклад от „КПМГ ОДИТ“ ООД, ответникът приел оспореното по делото решение. Видно от мотивите му, в рамките на одита са проверени отчетените резултати от прилагане на Системата за разпределение на разходите по доклада, внесен от „Български пощи“ ЕАД с писмо от 31.05.2022г. Установено е, че общата сума на приходите и разходите в одитирания финансов отчет за 2021г. и тази в системата за същия период си съответстват като е налице причинно-следствена връзка между използваните коефициенти за целите на разпределение на разходите от процеси по продукти, както и съответствие с прилагания подход в предходни периоди. Не са констатирани некоректни входни данни, които да окажат влияние върху коректността на резултатите в системата и върху изчислението на нетните разходи от извършване на УПУ през 2021г. Въз основа на това е заключено, че системата е прилагана правилно през 2021г.

С оглед оспорването на тези изводи от страна на жалбоподателя, по делото е прието заключение на съдебно-счетоводна експертиза. От него се установява следното:

Вещото лице установява приходи, отразени в ГФО за 2021г., но които не са посочени като приход в приложение № 9, което показва приходите и разходите от УПУ, в размер на 15 150 288 лева – международни приходи от входящи писма, международни приходи от входящи колети, ЕРГ международни колети.

Установява и приходи, отразени в ГФО за 2021г., които не са посочени като приходи в приложение № 10, което показва приходите и разходите от неуниверсална пощенска услуга в размер на 345 618 лева от ВОД международни приходи и износ международни приходи и приходи от НУПУ в размер на 138 767,77 лева. По отношение на приходите от друга търговска дейност в ГФО за 2021г. е посочена сума от 60 648 202,77 лева, а в приложение № 11 са посочени само 19 171 132 лева.

Разходите, проверени и съгласувани от „КПМГ ОДИТ“ ООД на база Системата за разпределение не съответстват на ГФО за 2021г. в частта на елиминиран разход от сметка 601 в размер на 591 хил. в. и в частта на 22 хил. лв. отчетна стойност на ДМА, посочени в ГФО нетно.

В анализа на разходите в доклада на одитора не е проследена и направена връзка и анализ на обстоятелствата, пряко относими за установяване на действителни разходи за разпределение, а именно префактурирани разходи в няколко сметки, начислените провизии, които не са действителен разход и финансираните разходи по мярка 60/40 за ел.енергия и финансиране на активи. Поради това е допуснато в системата за разпределение на разходите да се включат разходи в целия им брутен размер по счетоводната разходна сметка, вместо реално направен разход или нетен размер на действително направен разход, за който няма финансиране или префактуриране.

В одиторския доклад не са описани като проверени същността и съдържанието на счетоводните партии, а само са проследявани наименования и стойност и въз основа на тази проверка е преценено, че разпределението на разходите е коректно. Според

вещото лице същността на операцията по прихода и разхода /дали е действителен/реален, финансиран или прехвърлен/ има предимство пред счетоводното представяне. В този смисъл намира, че не е спазено изискването по чл.11, ал.3 от правилата, тъй като при липсата на проверка за съдържанието на партидите връзката е формална, а не реална. Въз основа на всички направени констатации не може да изкаже мнение, че е налице проследимост на връзката между финансовите отчети и получените резултати от разпределението на разходите по услуги, защото е формално установена само въз основа на наименования и стойности на счетоводни партиди.

В съдебно заседание вещото лице посочва, че е ползвала само данните от годишните финансови отчети на дружеството, които са публични и могат да бъдат свалени от ТР. По отношение на посочените като изключени приходи от приложение № 9 уточнява, че по този начин са посочени приходи в по-малък размер от УПУ. Посочва също, че Системата изисква пълно разпределяне на всички разходи като не може да каже със сигурност, че са отчитани по-големи разходи от действителните, защото системата, която „Български пощи“ предлага на КРС през 2008г. и се внедрява, има много детайлно описване и групиране на всички видове разходи така, че да може да се въведе в софтуер и да се изчисли, защото изискването на системата е всичко задължително да се разпредели. Счита, че системата има нужда от обновяване, тъй като има разходи, за които не е ясно как следва да се отчетат. Така напр. по време на КОВИД кризата през 2020г. и прилагане на мярката 60/40 на персонала, се осчетоводяват разходи в размер на 15 000 000 лева, разпределени през системата, като е разпределен само разходът, а приходите въз основа на друг критерий на отделен ред най-отдолу са посочени в приложението като приход от финансиране. Освен това като разход е отчетено и финансирането на ел. енергия по време на енергийната криза. Посочва, че сумите, които се включват в ГФО като разход са едни – напр. залагат се като разходи суми за обезщетения за неизползван платен годишен отпуск или за обезщетения при прекратяване на трудови правоотношения, в съответствие със счетоводните стандарти, докато системата изисква разпределяне на реално направени разходи, т.е. няма припокриване. В този смисъл финансовият одит от дипломиран експерт счетоводител е много различен от одита, който е възложен на „КПМГ ОДИТ“ от КРС. Последният трябва да бъде много по-стеснен, т.е. счетоводните изисквания са едни и финансовият одитор, който заверява отчета има едни изисквания, а външният одитор в производството пред КРС следва да спазва правилата и методиката.

Съдът намира, че изводите на вещото лице следва да бъдат прецизирани, с оглед приложимите към случая правила, приети от КРС на основание чл.29б, ал.3 ЗПУ и методиката по чл.15, ал.1, т.11 ЗПУ.

Системата за разпределението на разходите от „Български пощи“ ЕАД и Правилата за съдържанието, начина на разпределение на разходите, реда и сроковете за съгласуване на системата за разпределение на разходите на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, по които е издадено оспореното решение, са приети с Решение № 19 от 9 януари 2020г. на КРС за приемане на правила за съдържанието, начина на разпределение на разходите, реда и сроковете за съгласуване на системата за разпределение на разходите на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга, обн.ДВ, бр.6/21.01.2020г. Съгласно чл.3 от правилата, Системата следва да бъде базирана на отчетни данни, получени от финансовите отчети, при спазване на принципите, залегнали в

Счетоводната политика на дружеството. Оценката на дълготрайните и краткотрайните активи се извършва на принципа по историческата им стойност.

Според чл.4, ал.1 от правилата, Системата трябва да показва по ясен начин основните категории, по които се групират разходите, както и правилата, използвани за тяхното разпределение, използвайки подход на пълно разпределение на разходите (Fully Allocated Costs), при който сумата от всички разходи се разпределя на база на причинителите им. Сумирането на преките и разпределените разходи по услуги трябва да се прави по такъв начин, че да не останат неразпределени общи разходи. Разпределението на разходите трябва да се основава на принципа на причинно-следствената връзка, базирано на метода "ABC" (Activity Based Costing), при който разходите се разпределят по услуги, според дейностите, извършвани за тях. Чрез този метод продуктите консумират дейности, а дейностите са тези, които черпят ресурси /ал.2/. Оперативните разходи от дейността по данни от одитирания отчет за приходите и разходите се разпределят за съответния отчетен период – ал.3.

Разпределението на разходите по услуги в Системата се извършва, съобразно посоченото в чл.6, ал.1 от правилата:

1. Преки разходи - разходите, които могат да бъдат директно свързани с дадена услуга или продукт, се отнасят директно към този продукт или услуга.

2. Непреки разходи - общите разходи или разходите, които не могат да бъдат пряко отнесени към конкретна услуга или продукт, се разпределят, както следва:

а) общите разходи се разпределят въз основа на пряк анализ на произхода на самите разходи; когато прекият анализ не е възможен, категориите общи разходи се разпределят въз основа на непрякото им свързване към друга категория разходи или към друга група от категории разходи, които е възможно да бъдат пряко начислени или разпределени; непрякото свързване се основава на сравними структури на разходите;

б) разходите, за които не могат да се намерят нито преки, нито косвени мерки за разпределение, следва да се разпределят въз основа на фактор за общо разпределяне, изчислен чрез съотношението между всички пряко или непряко начислени или разпределени разходи, от една страна, към всяка от универсалните услуги, и от друга страна - към другите услуги;

в) общите разходи от предоставянето на всички услуги - универсални, неуниверсални и други търговски дейности, се разпределят съответно, като към всички услуги следва да се прилагат едни и същи параметри на разходите.

Според ал.2 на с.р., преките и непреките разходи се разделят на постоянни и променливи в зависимост от това, дали размерът им се изменя с изменение на обема на услугата.

Правилата съдържат и конкретни разпоредби, регламентиращи начина на разпределение на разходите, както и етапите, в които се извършва разпределението на разходите по услуги в Системата. Съгласно правилата и в съответствие с разписаното в ЗПУ, КРС ежегодно назначава проверки за прилагането на Системата за разпределение на разходите от пощенския оператор със задължение за извършване на УПУ, които се извършват от регистриран одитор. Той е трето независимо лице със специализирана експертиза. Целта на проверката на одитора е да се оценят отчетените резултати от прилагане на Системата за предходната календарна година. Обхватът на проверката включва установяване на наличие/отсъствие на съответствия и връзки между данните от първоизточниците на информация и отнасянето на тези данни в Системата, проверка и

оценка на коректността на входните данни за Системата; проверка и оценка на коректността на резултатите от Системата; проверка и оценка на изпълнението на разпоредбата на чл.29б, ал.2 ЗПУ. С оглед факта, че резултатите от Системата се използват за прилагане на регулаторните правомощия на КРС по ЗПУ по отношение мониторинг на предоставяната УПУ, в това число в частта за формиране на цените на услугите от обхвата на УПУ, Комисията предварително, при възлагане на проверката, определя какъв да бъде обхватът на доклада на одитора и по какъв начин следва да бъдат представени изводите, доказателствата и мотиви за установените резултати. Следователно проверката не се ограничава само в рамките на преглед на документите, които операторът със задължение за извършване на УПУ трябва да представи съгласно разпоредбата на чл.9 от Правилата. В този смисъл, за да извърши възложената му проверка одиторът следва да провери и счетоводните документи на одитираното дружество.

Съгласно Правилата за съдържанието, начина на разпределение на разходите, реда и сроковете за съгласуване на системата за разпределение на разходите на пощенския оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга Системата следва да бъде базирана на отчетни данни, получени от финансовите отчети, при спазване на принципите, залегнали в счетоводната политика на дружеството. В този смисъл, входни данни в Системата за разпределение на разходите на „Български пощи“ ЕАД са оперативните разходи от дейността по данни от одитирания годишен финансов отчет за приходите и разходите - ГФО. За нуждите на производството пред КРС обаче, одиторът следва да съобрази и други фактори. Поради това и в контекста на изложеното, не може да се търси пряко съответствие между разходите, посочени в ГФО и разходите, разпределени през Системата, за УПУ, НУПУ и друга търговска дейност. Съгласно изявлението на вещото лице то е извършило проверка на данните в ГФО и ги е съпоставило в резултатите в Системата, но не е извършило собствено оценяване, съобразно критериите по методиката, на разходите, представляващи несправедлива финансова тежест, в заключението не са отчетени особеностите на Системата във връзка със специалните нужди, за които е разработена. Следва да се посочи, че съгласно чл.29, ал.1 ЗПУ, пощенският оператор със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга получава компенсация от държавния бюджет, когато задължението за извършване на универсалната пощенска услуга води до нетни разходи и представлява несправедлива финансова тежест за него, а според ал.2 на с.р., размерът на несправедливата финансова тежест от извършване на универсалната пощенска услуга се определя от Комисията за регулиране на съобщенията въз основа на нетните разходи, изчислени при спазване на методиката по чл.15, ал.1, т.11. така посоченото съдържание на двете разпоредби налага извод, че размерът на компенсацията не е еквивалентен на разходите за извършване на УПУ. Ако законодателят е имал предвид това, то щеше да предвиди определяне на размера на компенсацията въз основа на данните от ГФО. Поради тази причина и в Методиката е предвидено нетните разходи да се изчисляват на база УПУ и „подходящ дял“ от НПУ и ДТД на задължения оператор, а не само на база дейността, свързана с УПУ.

Съгласно Методиката за изчисляване на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга и за определяне на критерии за наличие на несправедлива финансова тежест, приета с ПМС № 131 от 2.04.2021 г., обн., ДВ, бр. 28 от 6.04.2021 г., в сила от 6.04.2021г. – чл.3, ал.2 от нея, задълженият оператор изчислява

нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга като разлика между нетните разходи при работата му със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга и при работа на същия оператор без задължение за извършване на универсалната пощенска услуга. Според ал.3 на с.р., размерът на нетните разходи по ал.2 се коригира с паричната равностойност на нематериалните и пазарни ползи и паричната равностойност на стимулите за ефикасност на разходите на задължения оператор за периода, за който се изчисляват нетните разходи. В чл.4 от методиката са посочени стъпките за изчисляване на нетните разходи: 1. изчисляване на приходи и разходи на задължения оператор при работа със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга; 2. изчисляване на приходи и разходи, които биха възникнали за задължения оператор при работа без задължение за извършване на универсалната пощенска услуга; 3. изчисляване на размера на нетните разходи от извършване на универсалната пощенска услуга; 4. коригиране на размера на нетните разходи от задължението за извършване на универсалната пощенска услуга с паричната равностойност на нематериалните и пазарни ползи и стимулите за ефикасност на разходите. В случая посоченото правило не е приложено от вещото лице, поради което и констатациите му по заключението не могат да обосноват извод за неправилност на заключението на одитора „КПМГ ОДИТ“ ООД, съответно за незаконосъобразност на оспорения акт.

Следва също да се посочи, че съгласно чл.6, ал.1 и ал.2 от Методиката, приходите на задължения оператор при работа със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга включват всички отчетени приходи от извършване на универсалната пощенска услуга и подходящ дял от приходите от извършване на неуниверсални пощенски услуги и други търговски дейности, относими към изпълнение на задължението и повлияни, в резултат от поемането му, за периода, за който се изчисляват нетните разходи, аналогично разходите на задължения оператор при работа със задължение за извършване на универсалната пощенска услуга включват всички отчетени разходи (преки и непреки), свързани с и необходими за извършване на универсалната пощенска услуга и подходящ дял от разходите за извършване на неуниверсални пощенски услуги и други търговски дейности, относими към изпълнение на задължението и повлияни, в резултат от поемането му, за периода, за който се изчисляват нетните разходи.

Също така, съгласно одобрената от КРС система за разпределение на разходите на оператора от предоставяне на УПУ, разходите по разплащания по международни разчети са фиксирани в отделна разходна категория и не се разпределят, т.е. приходите от международни разчети са изключени от приходите на универсалната пощенска услуга и неуниверсалните пощенски услуги, тъй като представляват разплащания с чужди пощенски администрации извън територията на страната и не възникват в пощенските станции. Несъобразяването на това обстоятелство е довело до извод, че има несъответствие между посочените данни за приходи от разплащания по международни разчети в ГФО и тези в Приложения № 9 и 10 от Системата.

В чл.29б ЗПУ е регламентиран обхватът на проверката, която КРС възлага на външния одитор като в случая не са налице основания да се приеме, че изготвения от него доклад не съответства на законовите изисквания – в рамките на одита са проверени съответствия и връзки между данните от първоизточниците на информация и отнасянето на тези данни в Системата, проверка и оценка на коректността на входните данни за Системата, проверка и оценка на коректността на резултатите от Системата за всяко от

табличните приложения, проверка и оценка на изпълнението на разпоредбата на чл.29б, ал.2 ЗПУ. Изрично в одитния доклад е посочено, че не се констатира несъответствия при прилагането на Системата през 2021г., съгласувана от КРС. Дейностите, възложени на одитора в хода на проверката на Системата на „Български пощи“ ЕАД, са строго дефинирани в техническото задание към документацията за възлагане на обществената поръчка и произтичат от законовите разпоредби. Проверката от одитора, както е зададена от КРС, следва утвърдени стандарти за одит и не се доказва същите да не са спазени при извършената проверка на прилагането на Системата на БП през 2021г.

Въз основа на горното съдът приема, че при издаване на оспореното решение са изпълнени материалноправните изисквания, заложи в разпоредбата на чл.29б, ал.4 – 6 ЗПУ – пощенският оператор е представил годишен доклад за дейността си с анализ на резултатите от прилагане на Системата за разпределение на разходите, извършена е проверка на тези резултати от назначен от КРС регистриран одитор, проверката е завършила с констатация за съответствие. При това положение правилно административният орган е постановил решение по чл.29б, ал.6, т.2 ЗПУ, а именно, че съгласува резултатите от прилагането на системата.

Горният извод от своя страна обуславя неоснователност на жалбата, която следва да бъде отхвърлена.

При този изход на делото разноски на жалбоподателя не се следват. Такива са дължими на ответника и заинтересованата страна. В полза на КРС следва да бъдат присъдени разноски за юрисконсултско възнаграждение в размер на 250 лева, на основание чл.24 НЗПП, вр. чл.37 ЗПП, вр. чл.143, ал.3 АПК при съобразяване фактическата и правна сложност на делото. В полза на заинтересованата страна „Български пощи“ ЕАД следва да бъдат присъдени разноски в размер на 3000 лева за заплатено адвокатско възнаграждение, съгласно доказателствата на л.496 и л.497 по делото.

Водим от горното и на основание чл.172, ал.2 и чл.143, ал.3 и ал.4 АПК, Административен съд София-град, Второ отделение, 40-ти състав,

РЕШИ:

ОТХВЪРЛЯ жалбата на „СТАР ПОСТ“ ООД, подадена чрез управителя на дружеството срещу Решение № 331/13.10.2022г. на Комисията за регулиране на съобщенията.

ОСЪЖДА „СТАР ПОСТ“ ООД да заплати на Комисията за регулиране на съобщенията сумата в размер на 250 /двеста и петдесет/ лева, представляваща разноски по производството.

ОСЪЖДА „СТАР ПОСТ“ ООД да заплати на „Български пощи“ ЕАД сумата в размер на 3000 /три хиляди/ лева, представляваща разноски по производството.

Решението може да бъде обжалвано с касационна жалба в 14 - дневен срок от съобщаването му, чрез Административен съд София - град пред Върховния административен съд.

Решението да се съобщи на страните чрез изпращане на препис от него по реда на чл.137 АПК.

Съдия: