

РЕШЕНИЕ

№ 23620

гр. София, 09.07.2025 г.

В ИМЕТО НА НАРОДА

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, XVIII КАСАЦИОНЕН СЪСТАВ, в публично заседание на 20.06.2025 г. в следния състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ: Милена Славейкова

ЧЛЕНОВЕ: Антони Йорданов
Мария Бойкинова

при участието на секретаря Антонина Митева и при участието на прокурора Милен Ютеров, като разгледа дело номер **4838** по описа за **2025** година докладвано от съдия Мария Бойкинова, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 208 – чл. 228 от Административно-процесуалния кодекс (АПК), вр. чл. 63в от Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Образувано е по касационна жалба на В. Р. Г., чрез адвокатско дружество „Г., Т. и Ко“, срещу решение № 839 от 05.03.2025 г., постановено по НАХД 15558/2024 г., по описа на Софийски районен съд, НО, 93-ти състав, с което е се потвърждава наказателно постановление (НП) № 11-01-363/22.08.2024 г., с което на основание чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗДФИ във вр. чл. 35, ал. 1 ЗДФИ на В. Р. Г. е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 200 лева за извършено нарушение на чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС

Твърди се в касационната жалба, че в обжалваното решение е немотивирано, както и че районният съд не е извършил задължението си да издири обективната истина, а бланкетно и съкратено е преповторил констатациите от наказателното постановление. Твърди се, че в нарушение на процесуалните правила не са обсъдени всички възражения, направени с жалбата пред районния съд. Според касатора съдът неправилно е разпределил доказателствената тежест, като е приел, че в тежест на жалбоподателя е да обори констатациите в АУАН и НП. Според касатора решението е постановено в нарушение на материалния закон. Излагат се доводи, че в административнонаказателните разпоредби на ЗФУКПС не се съдържа санкционна норма за нарушенията на чл. 13 ЗФУКПС, поради което и не е налице съставомерно деяние. Посочва се, че разпоредбата на чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗДФИ е приложима само в случаите, когато в самият специален закон няма административно наказателни разпоредби, какъвто не е настоящия случай, доколкото

в ЗФУКПС има административнонаказателните разпоредби, но същите не касаят нарушения по чл. 13 ЗФУКПС. В тази връзка се посочва, че нито в АУАН, нито в НП е посочен нормативен текст от ЗФУКПС или друг закон, който да посочва, че нарушаването на разпоредбата на чл. 13, ал. 1, т. 1 ЗФУКПС съставлява административно нарушение, което е наказуемо с административно наказание. На следващо място се изтъква, че по отношение на кредитните институции, каквато е „Българска банка за развитие“ ЕАД са въведени завишени нормативни изисквания, в сравнение със системата за „двоен подпис“, като касаторът се позовава на нормата на чл. 10, ал. 1 ЗКИ, съгласно която банката се управлява и представлява съвместно най-малко от две лица, както и на устава на банката, съгласно който тя се представлява съвместно от двама изпълнителни директори или поне един изпълнителен директор и един прокурист. Изтъква се, че при подписване на процесното писмо/договор, по повод на което са съставени АУАН и НП, правомощията на отговорното за счетоводните записания лице по смисъла на ЗФУКПС са поети и изпълнени от служител, заемащ висшестояща длъжност, а именно: изпълнителният директор и член на управителния съвет на банката, поради което е спазено правилото по чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС. Отделно се посочва, че не е извършена преценка относно приложимостта на чл. 28 ЗАНН и дали самото деяние е общественоопасно. Посочва се, че не са взети предвид смекчаващите обстоятелства, включително и че на касатора няма наложени административни наказания за нарушения по ЗФУКПС, извършеното нарушение е за първи път, характеризира се с ниско ниво на обществена опасност, както и че не са налице никакви вредоносни последици. На следващо място касаторът посочва, че има несъответствие в решението относно датата на обжалваното наказателно постановление, което е от 22.08.2024 г., а в решението е цитирана друга дата – 09.05.2023 г. Искането към съда е да се отмени решението на районния съд като неправилно, незаконосъобразно и необосновано и вместо него да се постанови друго, с което да се отмени наказателното постановление. В условията на алтернативност, ако се приеме, че е осъществен съставът на нарушението по чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС, касаторът моли да бъде прието, че в случая са налице предпоставките на чл. 28 ЗАНН за маловажен случай.

В съдебно заседание – касаторът – В. Р. Г. се представлява от адв. Н., който поддържа жалбата и моли обжалваното решение да бъде отменено като постановено в нарушение на материалния закон и съществени нарушения на процесуалните правила, както и необоснованост. В представена по делото писмена защита излага подроби съображения за основателност на жалбата.

Ответникът – Директорът на агенция за Държавна финансова инспекция, представляван от юрк. Х., оспорва касационната жалба като недоказана и поддържа, че въззивното решение е правилно и законосъобразно. В представена по делото писмена защита излага подробни съображения за правилност на обжалваното решение и съответно за законосъобразност на НП. Моли решението на съда да бъде оставено в сила като правилно и законосъобразно. Претендира разноски. Прави възражение на претендираното възнаграждение от насрещната страна.

Софийска градска прокуратура, представлявана от прокурор Ю., дава заключение за неправилност на обжалваното решение.

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД – С. град, XVIII касационен състав, като прецени събраните по делото доказателства и наведените касационни основания, приема за установено от фактическа и правна страна следното:

Касационната жалба е подадена в срока по чл. 211, ал. 1 АПК, във вр. чл. 63в ЗАНН, срещу съдебен акт, подлежащ на касационен контрол и от надлежна страна, с правен интерес от обжалването, поради което е процесуално допустима.

Разгледана по същество касационната жалба е неоснователна.

Софийски районен съд е установил от фактическа страна, че въз основа на заповед № ФК-10-980/22.11.2023 г. на директора на АДФИ е била извършена финансова инспекция на „Българска банка за развитие“ ЕАД, в хода на която е установено, че на 01.07.2021 г. в „Българска банка за развитие“ ЕАД, [населено място], В. Р. Г., в качеството му на изпълнителен директор на банката и ръководител на организация от публичния сектор по смисъла на т. 8 от параграф 1 на допълнителните разпоредби на Закона за финансовото управление и контрол в публичния сектор (ЗФУКПС, обн. ДВ. Бр.21 от 10.03.2006 г.) е подписал писмо за потвърждаване на условията, при които адвокатско дружество „Д., Г., К. и В.“ да предоставя правни услуги на „Българска банка за развитие“ ЕАД, без същото да е подписано и от лицето, отговорно за счетоводните записвания в банката. По този начин според проверяващите изпълнителният директор на банката е поел задължение за заплащане на фиксирана месечна сума на стойност 7 000 евро без включено ДДС и разноски, без да е приложена задължителна контролна дейност „система за двоен подпис“.

С писмо № 10183/11.12.2023 г. АДФИ е изисквала становище от изпълнителните директори на „Българска банка за развитие“ ЕАД дали при поемането на финансовото задължение по писмото-договор, е приложена системата за двоен подпис, да се посочат имената и длъжността на лицето, подписало се в качеството на отговорно лице за счетоводните записвания, както и да се представят заверени копия на документите, доказващи приложената система за двоен подпис. В отговор е изпратено писмо № 4944/14.12.2023 г., с което се поддържа становище, че приложимата за „Българска банка за развитие“ ЕАД рамка за финансово управление и контрол на практика надвишава изискванията на чл. 2 ЗФУКПС, поради което част от методическите насоки и указания по чл. 17 ЗФУКПС са неприложими за кредитните институции, включително и системата за двоен подпис.

С второ писмо от АДФИ с № 10353/15.12.2023 г. до изпълнителните директори на „Българска банка за развитие“ ЕАД са изисквани заверени копия на документи, удостоверяващи, че с подписването на договора са приложени контролните дейности съгласно националното и европейското законодателство, утвърдените цели, структурата, нивата на компетентност и отговорностите, приетите вътрешни политики, процедурите и правилата, рамката на вътрешен контрол и система за отчетност на „Българска банка за развитие“ ЕАД, аналогични на предвидените за организациите от публичния сектор по смисъла на ЗФУКПС. С писмо № 4980/18.12.2023 г. „Българска банка за развитие“ ЕАД е отговорила, че не са предоставени документи, с които да се докаже, че по отношение на договора от 01.07.2021 г. са приложени контролни дейности, аналогични на предвидените за организациите от публичния сектор по смисъла на ЗФУКПС.

По делото са представени Правила за дейностите по одобряване и контрол на административните разходи в „Българска банка за развитие“ ЕАД. С писмо № 2215/05.03.2024 г. до изпълнителните директори на банката е изисквано становище дали са спазени относимите разпоредби от Правила за дейностите по одобряване и контрол на административните разходи в „Българска банка за развитие“ ЕАД и други политики и процедури по одобряване и контрол на разходите. Поискано е също така да се представят екземпляр от писмото с подпис на началник или служител на управление „Административно“ или „Правно“ за съгласуване на законосъобразност, както и от главен счетоводител или служител на управление „Счетоводство“ за потвърждаване спазването на законовите изисквания по отношение на начините на плащане и документалното обосноваване на стопанските операции в администрирането им. От страна на „Българска банка за развитие“ ЕАД с писмо № 1299/11.03.2024 г. е посочено, че няма налична информация относно причините, поради които договорът не е съгласуван от служителите от посочените звена.

При проверката се установило, че във връзка с изпълнение на писмото-договор от страна на

„Българска банка за развитие“ ЕАД са извършени разходи в размер на стойност от 49 286.91 лева с ДДС по общо три фактури.

За извършеното нарушение на чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС на В. Р. Г., в качеството му на изпълнителен директор на „Българска банка за развитие“ ЕАД, е съставен АУАН № 11-01-363/20.03.2024 г. Срещу АУАН е постъпило възражение с рег. № 11-01-363/26.03.2024 г., което е прието от АНО за неоснователно.

При идентична фактическа обстановка е издадено и НП № 11-01-363/22.08.2024 г., с което на основание чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗДФИ във вр. чл. 35, ал. 1 ЗДФИ на В. Р. Г. е наложено административно наказание „глоба“ в размер на 200 лева за извършено нарушение на чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС.

По делото пред първа инстанция е разпитан като свидетел актосъставителят Г. К. Т., който е потвърдил, че при извършената проверка писмото, с което се потвърждават условията за предоставяне на правни услуги, не е подписано от главния счетоводител, а само от двамата изпълнителни директори.

С обжалваното решение Софийски районен съд е потвърдил наказателното постановление. За да постанови този резултат е приел, че и АУАН и НП са издадени от компетентни лица, при спазване на законоустановената форма и давностни срокове, както и че съдържат всички изискуеми реквизити по чл. 42, ал. 1 и чл. 57, ал. 1 ЗАНН. Приел е за безспорно доказано, че на 01.07.2021 г. В. Р. Г., в качеството му на изпълнителен директор на „Българска банка за развитие“ ЕАД е подписал писмо за потвърждаване на условията, при които адвокатско дружество „Д., Г., К. и В.“ да предоставя правни услуги на „Българска банка за развитие“ ЕАД, което не е подписано от лицето, отговорно за счетоводните записвания в банката, с което не е приложил задължителната контролна дейност „система за двоен подпис“. Приел е че не са налице основанията за прилагане на чл. 28 ЗАНН.

Като извърши служебно проверка на основание чл. 218, ал. 2 АПК и въз основа на фактите, установени от районния съд, съгласно чл. 220 АПК, настоящият състав намира, че обжалваното решение е валидно, допустимо и правилно.

Обжалваното решение е постановено след извършване на цялостна проверка за законосъобразност на обжалваното НП. Фактическата обстановка по делото е правилно установена при спазване на принципите на чл. 13 и чл. 14 НПК, във вр. с чл. 84 ЗАНН.

Събрани са писмени и гласни доказателства, относими към предмета на доказване, включително и показанията на актосъставителя Т.. Фактическата обстановка описана в АУАН и НП съответства по безспорен и категоричен начин на събраните във въззивното производство писмени доказателства.

Страните не спорят по фактите, доколкото по делото се установява по безспорен начин, че при подписването на писмо – договор В. Р. Г., в качеството си на изпълнителен директор на банката не е приложил задължителната контролна дейност „система за двоен подпис“ по смисъла на чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС, а и не се твърди обратното в касационната жалба. Напротив видно от писмата на банката до АДФИ е че контролните дейности: „система за двоен подпис“ и „предварителен контрол за законосъобразност“ по смисъла на чл. 13, ал. 3, т. 1 и т. 3 ЗФУКПС не са извършени при подписване на писмото-договор.

Спорът се свежда до това приложима ли е разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 1 от ЗФУКПС по отношение на „Българска банка за развитие“ ЕАД, както и ако е приложима, коя е санкционната норма по която нарушителят следва да понесе отговорност.

В разпоредбата на чл. 3, ал. 1 ЗФУКПС е предвидено ръководителите на организациите по чл. 2 ЗФУКПС да отговарят за определяне на целите на организациите, идентифициране на рисковете

за постигането им и за въвеждане на адекватни и ефективни системи за финансово управление и контрол в съответствие с изискванията на този закон. По смисъла на този закона и съгласно чл. 2, ал. 2, т. 8 ЗФУКПС организации от публичния сектор са търговските дружества, включително лечебните заведения, с над 50 сто държавно или общинско участие в капитала. Безспорно „Българска банка за развитие“ ЕАД отговаря на горните критерии, като еднолично търговско акционерно дружество със сто процента държавно участие в капитала, поради което и попада в обхвата на ЗФУКПС. Обстоятелството че „Българска банка за развитие“ ЕАД е кредитна институция, създадена със специален закон и със специфична дейност не води до обратния извод, тъй като законодателят в чл. 2, ал. 2, т. 8 ЗФУКПС не е предвидил изключение от правилото, че търговските дружества, с над 50 сто държавно или общинско участие в капитала, са организации от публичния сектор, а напротив към тях дори е добавил и лечебните заведения, които също са създадени със специален закон. Съгласно разпоредбата на чл. 6 ЗФУКПС ръководителите на организациите по чл. 2 отговарят за постигане целите на организацията, като управляват публичните средства по законосъобразен, икономичен, ефикасен и ефективен начин. С разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС е предвидено контролните дейности од се прилагат на всички нива в организацията и на всички етапи при постигането на целите, като те могат да са превантивни, разкриващи или коригиращи, и които трябва да включват най-малко система за двоен подпис, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подписите на ръководителя на организацията по чл. 2 от същия закон и на лицето, отговорно за счетоводните записвания. От анализа на горните разпоредби следва извода, че ръководителите на „Българска банка за развитие“ ЕАД следва да осигурят контролните по дейности ЗФУКПС, като приемат писмени политики и процедури, които да дават разумна увереност, че рисковете при изразходване на публичния ресурс са ограничени в допустимите граници, определени в процеса на управление на риска.

Не се спори между страните, че от страна на банката са приети Правила за дейностите по одобряване и контрол на административните разходи в „Българска банка за развитие“ ЕАД, както и процедура за възлагане на правни дейности, съгласно които отговорният за сключването на договора служител изготвя за одобрение предварително одобрение за разход, свързан с възлагане на правни дейности, като разходооправдателните документи се подписват от лицата, отговарящи за тяхното изпълнение. По делото не са представени доказателства за спазване и на горните правила, които нямат характер на правила по ЗФУКПС, доколкото с тях се уреждат други по вид контролни дейности по Закона за кредитните институции (ЗКИ).

Настоящият съдебен състав намира, че в случая В. Р. Г. в качеството на изпълнителен директор на организация от публичния сектор, е бил длъжен да прилага системата на двоен подпис по чл. 13, ал. 3, т. 3 ЗФУКПС, която не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без подпис и на лицето, отговорно за счетоводните записвания. Неоснователно е възражението на касатора, че по отношение на банката не е приложима системата за двоен подпис по ЗФУКПС. Предвиденото в устава на „Българска банка за развитие“ ЕАД съвместно представителство от двама изпълнителни директори или поне един изпълнителен директор и един прокурист има отношение към представителната власт, както и към законосъобразността на решенията на волеобразуващия орган, които са от компетентността на управителния орган. По отношение на контролните дейности по ЗФУКПС на общо основание е приложима системата за двоен подпис, независимо от обстоятелството, че всички документи се подписват от изпълнителния директор и член на управителния съвет на банката. Подписът на лицето, отговарящо за счетоводните записвания, е във връзка с необходимостта да се изиска експертно становище относно законосъобразността, икономичността, ефикасността и ефективността на

извършения разход на публични средства. Поради тази причина контролна дейност по ЗФУКПС не разрешава поемането на финансово задължение или извършването на плащане без полагане на подписите на ръководителя на банката и на лицето, отговорно за счетоводните записвания, като без значение е дали ръководителите са двама, както и начина на представителство на организацията - заедно или поотделно. Това е така, тъй като подписите на представляващите банката имат значение относно законността на взетите управленски решения, но не и по отношение на контролната дейност и изискванията към системата за финансово управление, при която следва да е налице и втори подпис от лицето, отговорно за счетоводните записвания. Следователно по необходимост вторият подпис следва да е от експертно лице в областта на счетоводните записвания. В този смисъл неоснователно е възражението на касатора, че правомощието на отговорното за счетоводните записания лице по смисъла на ЗФУКПС е поето и изпълнено от служител, заемащ висшестояща длъжност, а именно: изпълнителния директор и член на управителния съвет на банката. В разпоредбата на чл. 13, ал. 3, т. 3 ЗФУКПС ясно е регламентирано, че вторият подпис следва да е на лицето, отговорно за счетоводните записвания, а не просто да е налице втори подпис макар и той да е на член на управителния съвет на банката. Възражението на касатора, че „Българска банка за развитие“ ЕАД прилага рамка за финансово управление и контрол, която на практика надвишава изискванията на чл. 2 ЗФУКПС е неоснователно и не се подкрепя от писмените доказателства по делото.

Изискванията на чл. 13 ЗФУКПС са приложими по отношение на банката и не са в съотношение на общи към специалните разпоредби на ЗКИ, каквото е твърдението в касационната жалба. Разпоредбите на ЗКИ регулират обществените отношения свързани с лицензирането, осъществяването на дейността, надзора за спазването на пруденциалните изисквания и прекратяването на кредитните институции с цел да се осигури стабилна, надеждна и сигурна банкова система и защитата на интересите на вложителите, докато със ЗФУКПС се урежда обхвата и осъществяването на финансовото управление и контрол в организациите от публичния сектор, тоест и двата закона уреждат различни по вид обществени отношения, поради което и не е налице хипотезата, при която нормите на ЗКИ да дерогират разпоредбите на ЗФУКПС.

Съгласно чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗДФИ за нарушение на нормативен акт, уреждащ бюджетната, финансово-стопанската или отчетната дейност, ако не е предвидено наказание в съответния нормативен акт, виновните лица се наказват с глоба от 200 до 2000 лева. Със ЗФУКПС се урежда обхвата и осъществяването на финансовото управление и контрол в организациите от публичния сектор и доколкото в него не е налице административно наказателна разпоредба за нарушение на правилото по чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС, при установяване на нарушения по този закон следва да се приложи санкционната разпоредба на чл. 32, ал. 1, т. 1 ЗДФИ.

Правилно в НП е приложена санкционната разпоредба на чл. 32, ал. 1, т. 3ДФИ, доколкото нарушението по чл. 13, ал. 3, т. 1 ЗФУКПС не е включено в административнонаказателните разпоредби на ЗФУКПС. Относно наложеното наказание съдът намира, че не са налице основание за неговото ревизиране, доколкото е в минимален размер.

Неоснователни са възраженията в касационната жалба за разминаване на датите на обжалваното наказателно постановление, тъй като този въпрос е разрешен с определение от 13.06.2025 г. на районния съд.

Предвид гореизложеното настоящият съдебен състав намира, че от съвкупния доказателствен материал по делото се установява, че са били налични всички предпоставки за издаването на наказателното постановление, поради което правилно районния съд е потвърдил същото.

Настоящият съдебен състав споделя извода на районния съд, че не са налице предпоставките за приложение на чл. 28 ЗАНН, тъй като по делото липсват доказателства, от които да се направи

извод, че процесното нарушение се отличава с по - ниска степен на обществена опасност от обичайните нарушения от същия вид, за да може да се квалифицира като маловажен случай.

По изложените правни съображения, касационната инстанция приема, че оспореното решение следва да бъде оставено в сила.

При този изход на спора основателна е претенцията на ответника за присъждане на юрисконсултско възнаграждение и съдът счита, че следва да бъде уважена в размер на 80 лева, съгласно чл. 63д, ал. 3 и ал. 5 ЗАНН във връзка с чл. 37, ал. 1 от ЗПП и чл. 27е от Наредбата за заплащането на правната помощ.

Така мотивиран и на основание чл. 221, ал. 2 АПК, във вр. с чл. 63в ЗАНН, Административен съд София-град, XVIII касационен състав

РЕШИ:

ОСТАВЯ В СИЛА решение № 839 от 05.03.2025 г., постановено по НАХД 15558/2024 г., по описа на Софийски районен съд, НО, 93-ти състав.

ОСЪЖДА В. Р. Г. да заплати на Агенцията за Държавна финансова инспекция сумата в размер на 80 лева, представляваща разноски по делото.

Решението е окончателно.

Председател:

Членове: