



ИЗВЛЕЧЕНИЕ ОТ ОДИТЕН ДОКЛАД № 0400101214

за извършен одит за съответствие при управлението на предоставените със Закона за държавния бюджет на Република България за 2013 г. и 2014 г. трансфери и собствени средства за местни дейности за зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища в Областите: Смолян, Пазарджик, Пловдив, Бургас, Благоевград, Перник, Кърджали, Стара Загора, Хасково, Кюстендил и Сливен за периода от 01.01.2013 г. до 31.12.2014 г.

[Връзка към одитния доклад без частите, изпратени на Прокуратурата на РБ](#)

Настоящият окончателен одитен доклад е приет с Решение № 075 от 25.04.2017 г.
на Сметната палата (Протокол № 16)

Настоящото извлечение от одитен доклад е оповестено с Решение на Сметната палата № 139 от 16.05.2023 г.,
допълнено с Решение на Сметната палата № 180 от 20.06.2023 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Списък на съкращенията	4
Част първа РЕЗЮМЕ	5
Част ВЪВЕДЕНИЕ	12
1. Основание за извършване на одита	12
2. Информация за одитирания обект и предмета на одита	12
3. Цели на одита	14
4. Обхват и ограничения на одита	14
5. Критерии за оценка	15
6. Одитни стандарти	15
Част трета КОНСТАТАЦИИ	16
Правна рамка	16
Глава първа Област Смолян, Община Смолян	18
I. Финансиране	18
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	20
Глава втора Област Пазарджик, Община Пазарджик	28
I. Финансиране	28
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	32
Глава трета Област Пловдив, община Родопи	36
I. Финансиране	36
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	41
Глава четвърта Област Бургас, община Малко Търново	47
I. Финансиране	47
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	50
Глава пета Област Благоевград, община Белица	54
I. Финансиране	54
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	61
Глава шеста Област Перник, община Перник	66
I. Финансиране	66
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	70
Глава седма Област Кърджали, община Кърджали	73
I. Финансиране	73
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	74
Глава осма Област Стара Загора, община Стара Загора	81
I. Финансиране	81
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	83
Глава девета Област Хасково, община Ивайловград	88
I. Финансиране	88
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	92
Глава десета Област Кюстендил, община Кюстендил	102
I. Финансиране	102
II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	104
Глава единадесета Област Сливен, община Сливен	112
I. Финансиране	112

II. Планиране, възлагане и изпълнение на обществени поръчки	114
Част четвърта ЗАКЛЮЧЕНИЕ	122
Част пета ПРЕПОРЪКИ	125
Част шеста ОТГОВОРИ НА ОДИТИРАНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ	128

СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

АОП	Агенция по обществени поръчки
АПИ	Агенция „Пътна инфраструктура“
ВАС	Върховен административен съд
ЕБК	Единна бюджетна класификация
ЕС	Европейски съюз
ЗВОПС	Закон за вътрешния одит в публичния сектор
ЗДБРБ	Закон за държавния бюджет на Република България
ЗОБ (отм.)	Закон за общинските бюджети (отм.)
ЗОП (отм.)	Закон за обществените поръчки (обн. ДВ., бр. 28 от 2004 г., отм. ДВ., бр. 13 от 2016 г.)
ЗП	Закон за пътищата
ЗПФ	Закон за публичните финанси
ЗСч	Закон за счетоводството
ЗФУКПС	Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор
МФ	Министерство на финансите
Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г. на МРРБ	Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г. за поддържане и текущ ремонт на пътищата, издадена от министъра на регионалното развитие и благоустройството (ДВ., бр. 91 от 20.11.2012 г.)
ППЗОП (отм.)	Правилник за прилагане на Закона за обществените поръчки (отм.)
РОП	Регистър на обществените поръчки
СФУК	Система за финансово управление и контрол

.....

.....

Част трета

КОНСТАТАЦИИ

.....

.....

Глава пета Област Благоевград, Община Белица

.....

.....

2.1. През 2013 г. дейностите по зимно поддържане и снегопочистване са извършвани по стопански начин и от външни доставчици. От общината не е проведено възлагане на обществена поръчка за изпълнение на дейностите¹.

Извършените разходи за зимно поддържане и снегопочистване са 160 404 лв., които са отчетени в отчета за касово изпълнение на бюджета към 31.12.2013 г. в дейност 832 „Служби и дейности по поддържане, ремонт и изграждане на пътищата“².

2.1.1. От кмета на общината са сключени 11 трудови договори за наемане на работници за зимно поддържане и снегопочистване през сезон 2012/2013 г. Договорите са сключени на 12.11.2012 г. и са за определен срок - до 01.04.2013 г.

За 2013 г. общият размер на извършените *разходи за възнаграждения по трудови и извънтрудови правоотношения* е 18 078 лв., в т.ч. 2 454 лв. за задължителни осигуровки от работодателят³.

2.1.2. През 2013 г. незаконосъобразно средства от предоставените трансферите са отклонени от целевото им предназначение като са финансирани разходи извън обхвата на дейностите по зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища.

Сключен е граждански Договор № 27 от 12.12.2013 г. с предмет „Изграждане на кофражи и водоема в с. Черешово и каменна облицовка на кметството“⁴. Предметът на договора е извън основните дейности за зимно поддържане на пътищата, регламентирани в чл. 11 от Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г., на МРРБ. За приемане на извършената работа е изготвен приемо-предавателен протокол на 23.12.2013 г. Изплатената сума по договора⁵ е в размер 531,71 лв.⁶, върху която са изплатени и дължимите данъци в размер 48,29 лв.

Дейностите, за които са изплатени сумите по сключения граждански договор в общ размер 580 лв., са извън обхвата на дейностите по зимно поддържане и снегопочистване на общински пътища. При извършване на разходите не е осъществен ефективен предварителен и последващ контрол, в резултат на което целеви трансфери за разходи за дейности по зимното поддържане и снегопочистване през 2013 г. незаконосъобразно са отклонени и са изразходвани за други дейности.

¹ Одитно доказателство № V-34

² Одитни доказателства №№ V-48, V-49, V-50 и V-51

³ Одитно доказателство № V-52

⁴ Одитно доказателство № V-53

⁵ РКО № 549 от 17.12.2013 г., сметка № 117 от 12.12.2013 г. за изплатени суми

⁶ Одитно доказателство № V-54

Нарушени са разпоредбите на чл. 10, ал. 1 от ЗДБРБ за 2013 г., чл. 86 от ПМС № 1 от 09.01.2013 г., съгласно които неусвоените средства от предоставените по бюджетите на общините за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища за зимния сезон 2011/2012 г. могат/следва да се използват за същата цел през 2013 г., както и за заплащане на стари задължения за дейността.

2.1.3. Извършени са *разходи за авточасти* в размер 1 485,33 лв., т.к. в чл. 10 и чл. 13 от договорите за наемане на МПС⁷ за зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища е включена клауза, че наемателят - общината, заплаща всички консумативи и разходи, свързани с ползването на МПС (гориво, ремонтни работи, общи разходи и др.) и отстранява за своя сметка всички текущи повреди⁸.

2.1.4. През 2013 г. са отчетени *разходи за материали* в общ размер 7 614 лв., в т.ч.: за доставка на пясък - 5 832 лв. и за транспорт на пясъка - 1 782 лв.⁹. Средствата са изплатени въз основа на представени фактури. Разходите за транспорт в размер 1 782 лв. са отчетени неправилно като разходи за материали, с което не е спазена ЕБК за 2013 г. Установеното несъответствие е в резултат на неосъществен предварителен контрол за законосъобразност, както и на контрол при изготвянето на отчета за касово изпълнение на бюджета¹⁰.

2.1.5. Отчетените разходи за *гориво за зареждане на автомобилите*, ползвани за зимно поддържане и снегопочистване през 2013 г. са в размер 57 468 лв. (без ДДС) или 68 962 лв. (с ДДС). Разходите са платени с платежни нареждания, въз основа на представени фактури от доставчика на гориво¹¹.

Със Заповед № 256 от 16.11.2012 г. на кмета на общината са определени районите за снегопочистване и опесъчаване както и автомобилите, с които ще бъде извършвано¹². За зимно поддържане и снегопочистване на общинските пътища за експлоатационен сезон 2012/2013 г. са използвани десет автомобила, от които три са собственост на общината и седем - собственост на различни физически лица са наети под наем.

От кмета на общината е назначена комисия¹³, която да направи замерване на разхода на гориво на автомобилите, използвани за зимно поддържане и снегопочистване¹⁴. Въз основа на изготвените протоколи от замерването на изразходваното гориво, със заповед на кмета на общината¹⁵ са определени разходни норми за гориво на автомобилите, използвани за зимно поддържане и снегопочистване¹⁶, като разходната норма е завишена¹⁷ на основание чл. 18, т. 6 от Наредба № 3 от 1989 г. за нормиране разхода на горивата и смазочните материали

⁷ Договори за наем на МПС от 13.11.2012 г.

⁸ Одитни доказателства №№ V-63, V-64 и V-65

⁹ Одитно доказателство № V-51

¹⁰ Одитно доказателство № V-55

¹¹ Одитни доказателства №№ V-45, V-56 и V-57

¹² Одитно доказателство № V-47

¹³ Заповед № РД-15-257 от 16.11.2012 г.

¹⁴ Одитно доказателство № V-58

¹⁵ Заповед № РД-15-260 от 19.11.2012 г.

¹⁶ Одитно доказателство № V-59

¹⁷ за зимен период с до 5 на сто; чл. 18, т. 7 буква „а“ от наредбата - автомобили (без леките), работещи постоянно на къси превозни разстояния на обекти (до 2 км) - увеличение до 10 на сто и чл. 18, т. 7 буква „в“ от наредбата - автомобили, работещи постоянно по пътища и райони в планински местности, по-високи от 1 500 м над морското равнище - увеличение до 10 на сто

на автомобилите и мотоциклетите на министъра на транспорта, издадена на основание Закона за движение по пътищата (обн., ДВ, бр. 53 от 1973 г., отм. ДВ, бр. 20 от 05.03.1999 г.)¹⁸.

Ежедневно са попълвани товарителници и пътни листове за движението на автомобилите, съдържащи данни за маршрутите и изминатите километри и подпис на длъжностното лице, водач на автомобила. При одита е констатирана практика - на база на отчетените пътни листове и товарителници ежемесечно да се изготвят справки за разхода на гориво на автомобилите за зимно поддържане и снегочистване, които обаче не са официализирани, т.к. *не са подписани* от длъжностното лице, изготвило справката¹⁹.

2.1.6. През 2013 г. са извършени разходи за *външни услуги* общо в размер 46 732 лв.²⁰, в т.ч.:

а) транспортна услуга за превоз на пясък - след представена фактура²¹ са изплатени 297 лв., като преди извършването на разхода не е осъществен предварителен контрол за законосъобразност²²;

б) сключени са три броя договори, с предмет „наем на МПС, което ще се ползва за зимно поддържане и снегочистване“, по които са изплатени 27 469 лв., като за формализиране на договорите е използван образец на „граждански договор“. В договорите са определени стойността и начинът на приемане на извършената работа.²³

За установяване работата на час на използваната техника за зимно поддържане по сключените договори са съставени протоколи, които са подписани от заместник-кмет. С платежни нареждания, въз основа на издадени „сметки“ по образец, след удържане на дължимия данък, сумите по договорите, дължими за извършените дейности са заплатени²⁴. Върху начислените суми по сключените „граждански“ договори за наем са удържани и внесени авансово дължимите суми за ДОО - 2 769 лв., които са отчетени в параграф 10-40 „Платени данъци, мита и такси“²⁵;

в) сключени са договори за наем на четири автомобила, които да бъдат използвани за зимно поддържане и снегочистване²⁶. За установяване работата на час, на използваната техника за зимно поддържане по сключения договор са съставени протоколи, които са подписани от заместник-кмет. Разходите в размер 18 966 лв. са изплатени въз основа на представени фактури. Преди извършването на разходите е осъществен предварителен контрол за законосъобразност, документиран с попълването на част втора на контролния лист²⁷.

На основание Заповед № РД-15-248 от 06.11.2012 г. на кмета на общината, контрол при изпълнението на сключените договори е осъществяван от заместник-кмета с ресор „Икономическа политика, социални и хуманитарни дейности“, от който са подписвани всички документи, свързани с дейността, включително заповеди, договори, счетоводни документи и други²⁸.

¹⁸ Одитно доказателство № V-60

¹⁹ Одитно доказателство № V-61

²⁰ Одитни доказателства №№ V-45 и V-51

²¹ Одитно доказателство № V-62

²² Одитно доказателство № V-45

²³ Одитни доказателства №№ V-63, V-64 и V-65

²⁴ Одитни доказателства №№ V-63, V-64 и V-65

²⁵ Одитно доказателство № V-51

²⁶ Одитно доказателство № V-66

²⁷ Одитно доказателство № V-66

²⁸ Одитно доказателство № V-46

Задължението да контролира правилното изразходване на средствата, съгласно утвърдения бюджет е вменено на директора на дирекция „Административно, информационно и финансово обслужване“ с длъжностната му характеристика. При извършването на разходи за наем на автомобили, по сключените „граждански“ договори, не е осъществен контрол от директора на дирекцията²⁹.

2.1.7. Извършени са *разходи за текущ ремонт* в размер 14 764 лв., които са отчетени в дейност 823 „Служби и дейности по поддържане, ремонт и изграждане на пътищата“ в параграф 10-30 „Текущ ремонт“³⁰. Разходите са изплатени след подписани протоколи за приемане на извършените работи и представени фактури, в т.ч.:

а) монтаж, демонтаж и лепене на външни гуми на стойност 48 лв., изплатени от касата на общината, след представяне на фактура за извършените разходи. Осъществен е предварителен контрол преди извършване на разхода, който е документиран в контролен лист³¹;

б) през м. ноември 2013 г. е извършена услуга за подготовка на пътищата за зимни условия, съгласно чл. 11, ал. 2, т. 1, буква „в“ от Наредба № РД-02-20-19 от 12.11.2012 г. на МРРБ, като извършените дейности включват услуга с товарен автомобил и багер за натоварване, извозване и настилане на пътя с баластра, на обща стойност 4 039,73 лв.³².

в) без да има сключен писмен договор (т.е. без договорно основание от писмено поето задължение), от външен изпълнител е извършено зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища за експлоатационен сезон 2013/2014 г. Извършената работа, за която на одита не са предоставени доказателства за начина на възлагане, е приета с протоколи от 23.11.2013 г. и 30.11.2013 г. за установяване завършването и заплащане на натуралните видове работа. На изпълнителя са изплатени средства в размер 10 676,04 лв. Разходите са изплатени с платежни нареждания, след представяне на фактури, придружени с протоколи за приемане на извършените работи. От директора на дирекция „Административно, информационно и финансово обслужване“ преди извършването на разходите е осъществен предварителен контрол за съответствие на сумите по фактурите и плащанията³³.

Анализът на разходите за зимно поддържане и снегочистване показва, че необходимостта от възлагането на дейността не е възникнала инцидентно. През 2013 г. общата стойност на разходите за изпълнените дейности е 160 404 лв., попада в законовоопределения праг по ЗОП (отм.) и те са обект на обществена поръчка. Дейността е възложена свободно, без да са спазени правилата на ЗОП (отм.) въпреки, че стойността на изпълнените дейности изисква да се извърши възлагане на обществена поръчка по реда на ЗОП (отм.).

През 2013 г. дейностите, свързани със зимно поддържане и снегочистване са извършени в условията на свободно договаряне, без провеждане на възлагане на обществена поръчка, в нарушение на законовите изисквания.

Незаконнообразно средства от целевите трансфери в размер 580 лв. са отклонени от целевото им предназначение за извършване на разходи извън обхвата на дейностите по зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища.

През 2013 г. извършени разходи за транспорт на пясък неправилно са отчетени като разход за материали. Контролът при сключването и изпълнението на договорите за

²⁹ Одитно доказателство № V-45

³⁰ Одитно доказателство № V-51

³¹ Одитно доказателство № V-67

³² Одитно доказателство № V-68

³³ Одитно доказателство № V-69

изпълнение на дейностите по зимно поддържане и снегочистване на общинските пътища е бил неефективен.

.....
.....

Настоящият одитен доклад е приет на основание, чл. 48, ал. 1 от Закона за Сметната палата с Решение № 075 от 25.04.2017 г. на Сметната палата.