

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 01-00-5

София, 28.01 2015 г.

ЧРЕЗ
Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
43-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

На Ваш: № КП-553-03-1/14.01.2015 г.

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, № 454-01-46, внесен от г-н Петър Владиславов Славов и група народни представители на 19.11.2014 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ЦАЧЕВА,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

В отговор на Ваше писмо с вх. № 01-00-5/16.01.2015 г. в Министерството на финансите относно внесен законопроект за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, № 454-01-46 от г-н Петър Владиславов Славов и група народни представители на 19.11.2014 г., изразяваме следното становище:

1. По § 1 от законопроекта

С § 1 от законопроекта за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) се предлага промяна в чл. 134, ал. 1 от ДОПК, съгласно която при вече установени с влязъл в сила ревизионен акт факти и обстоятелства за извършване на повторна ревизия да се изисква одобрението на директора на дирекция „Обжалване и данъчно-осигурителна практика“. Министерството на финансите не подкрепя предложението със следните мотиви:

Съгласно възприетия в чл. 4 от ДОПК принцип на самостоятелност и независимост на органа по приходите при изпълнение на неговите правомощия е въведен специален ред за обжалване на ревизионните актове по административен ред пред законово определен специално предвиден за тази цел решаващ орган – директор на дирекция „Обжалване и данъчно-осигурителна практика“ (ОДОП). В глава осемнадесета от ДОПК са уредени правомощията на решаващия орган да разглежда само обжалваните пред него административни актове като той не се намира в отношение на административна

субординация с органа по приходите и не се намесва по никакъв начин в производството по издаване на ревизионния акт. В тази връзка считаме, че с предлаганата промяна ще се наруши принципът на обективност при издаване на ревизионния акт, ако решаващият орган предварително е разгледал и преценил правилността на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, както и че ще се стигне до концентрация и смесване на компетентности, присъщи на различни фази от процеса в един и същ административен орган. Например, въз основа на събраните относими доказателства в хода на обжалване на възобновяването е възможно решаващият орган да стигне до правно-обоснован извод, че не е следвало да бъде одобрено възобновяване на ревизионното производство, по което същият е дал одобрението си. В този случай, решаващият орган ще трябва да преценява собствената си преценка, което е неприемливо. Следва да се отбележи, че по данни на Националната агенция за приходите, случаите на възобновяване на ревизионни производства са с незначителен брой – 10 броя за 2013 година и 6 броя за 2014 година.

2. По § 2 от законопроекта:

В чл. 155, ал. 4 от ДОПК се предвижда да се допълни, че нова ревизия ще се извършва само по отношение на установените с първоначалния ревизионен акт публични задължения и периоди. Министерство на финансите не подкрепя предложението със следните мотиви:

Разширяването на обхвата на ревизията в случаите на връщане по реда на чл. 155, ал. 4 от ДОПК не преклудира възможността за връщане на преписката за нова ревизия по реда на чл. 155, ал. 4 от ДОПК в частта, с която са определени публични задължения и са ревизирани периоди, невключени в първоначалния ревизионен акт. Следва да се има предвид, че по смисъла на чл. 155, ал. 5 от ДОПК връщане на преписката за нова ревизия е недопустимо само по отношение на тези публични задължения и периоди, които вече са били предмет на разглеждане пред директора на дирекция ОДОП. Освен това т.нар. разширяване на обхвата е само условно понятие, тъй като по същество става въпрос за обединяване на множество отделни производства в едно, което е от една страна допустимо, а от друга целесъобразно, когато производствата са свързани помежду си. В тази връзка не става ясно какъв ще бъде ефектът на въвеждането на тази забрана, като се има предвид, че винаги е възможно започване на отделно производство за същите тези периоди, с които се разширява обхватът.

3. По § 3 от законопроекта:

В чл. 155 от ДОПК се предвижда създаване на нова ал. 10, с която се регламентира ограничаване на възможността с новия ревизионен акт да се установяват нови и/или големи размери на публични задължения на ревизираното лице за всеки от ревизираните периоди от установените с първоначалния ревизионен акт. Министерство на финансите не подкрепя предложението със следните мотиви:

С връщането за нова ревизия се възобновява висящността на ревизионното производство, чиято цел е законосъобразно определяне на дължимите публични задължения. Принципът на законност изисква размерът на данъка да бъде съобразен с данъчния закон, както и с принципа на зачитане на компетентностите в ревизионното производство – ревизионен акт да се издава от оправомощения за това орган, който е компетентен да определя публичните задължения и за него не важи ограничението за изменение на размера на данъчния дълг и в двете посоки, т. е. и в посока увеличение. Това е така, защото данъчното задължение възниква по силата на закона, а не от отменения по реда на чл. 155, ал. 4 от ДОПК ревизионен акт.

Общият смисъл на забраната за влошаване положението на жалбоподателя е да се създаде процесуална гаранция на правото на защита на заинтересованите лица, изразяваща

се в това, че могат да подадат жалба пред съответния правораздавателен орган, без да бъдат поставени в по-неблагоприятно положение с решението на този орган. В правната теория и практика е безспорно разбирането, че коментиранията забрана намира приложение само и единствено в хода на обжалване по административен или съдебен ред и се отнася само до правораздавателния акт на решаващата административна или съдебна инстанция. Именно с това принципно положение са съобразени изцяло разпоредбите на чл.155, ал. 8 и чл. 160, ал. 5 от ДОПК и чл. чл. 271, ал. 1, изр. 2 от ГПК.

Във връзка с гореизложеното, следва да се има предвид, че забраната за влошаване положението на жалбоподателя е неприложима в производството по извършване на повторна ревизия и не е известна съдебна практика /противно на посоченото в мотивите на законопроекта/, която да възприема такава теза. Следва също така да се има предвид, че третата по значение причина за връщане от решаващия орган е представянето от страна на ревизираното лице на нови доказателства в хода на административното обжалване. Приемането на предложението на практика ще стимулирала данъкоплатците да шиканират процеса, като не представят доказателства в хода на ревизията, а основно в хода на административното обжалване. В крайна сметка целта на административното производство е да достигне до обективната истина за случая, а тази цел ще бъде сериозно възпрепятствана с предлаганото изменение.

Следва да се отбележи, че по данни на Националната агенция за приходите, броят на върнатите за нова ревизия преписки е незначителен спрямо общия брой извършени ревизионни производства - за 2013 г. върнатите преписки са 1236 броя, а за 2014 г. върнатите преписки са 595 броя, при общ брой производства, надхвърлящ 10 000 за всяка от годините.

4. По § 4 от законопроекта:

С § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта за изменение и допълнение на Данъчно – осигурителния процесуален кодекс е предвидено да се създаде ново, изречение второ, в чл. 133, ал. 1 в Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Министерство на финансите не подкрепя предложението със следните мотиви:

На първо място формулировката на разпоредбата не е ясна и точна, каквото е изискването на чл. 36, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона на нормативните актове. В предлагания текст се смесва понятието „район“ като административно – териториална единица и понятието „съдебен район“, спрямо което се определя местната подсъдност при оспорване на административните актове. Двете понятия имат различно правно съдържание, поради което е недопустимо смесването им, още повече, че границите на двата вида района не съвпадат. Съгласно Закона за административно-териториалното устройство на Република България районът е съставна административно – териториална единица на общината, а съдебните райони се определят с решение на Висшия съдебен съвет.

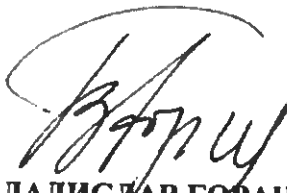
Обръщаме внимание, че предлаганото изменение предвижда отклонение от общата местна подсъдност за оспорване на административни актове пред съд. Съгласно чл. 133, ал. 1 от АПК, общата местна подсъдност е законово определена от съображението, че делото трябва да се води пред най-удобния за ответника съд, тъй като не е известно дали жалбата/оспорването е основателно. Същият принцип е залегнал и в гражданския процес, като съобразно чл. 105 от Гражданския – процесуален кодекс (ГПК), исковите се предявяват пред съда, в района на който е постоянния адрес или седалището на ответника. Изключение от общата подсъдност в граждански процес е правилото на чл. 109 ГПК, като за вещните искове е въведена местна подсъдност по мястото, където се намира имота. Правилото е въведено за улеснение на страните при събирането на доказателствата за спорния имот, които се намират в администрацията по местонахождението на имота. В административния

процес също съществуват редица нормативни актове – Закон за отговорността на държавата и общините за вреди, Закон за устройство на територията, Закон за собствеността и ползването на земеделските земи, дерогиращи общата местна подсъдност на чл. 133, ал. 1 от АПК, предвид спецификата на оспорваните административни актове.

Следователно, може да се направи заключение, че дерогирането на общата местна подсъдност е в корелативна връзка с предмета на спора, респ. с характера на обжалвания административен акт. Предлаганото ново изречение в разпоредбата на чл. 133, ал. 1 от АПК не следва обаче тази законодателна логика. Единствените мотиви за избор на подсъдност са пренасочване на част от административните дела от силно натоварени съдилища към административни съдилища от останалите съдебни райони на страната, които са с по-малка натовареност. Не без значение е и обстоятелството, че с предлаганото изменение ще се увеличат разходите на административните органи, чиито актове се оспорват - за транспорт, за командировъчни, за дневни, в резултат на което същите се поставят в по-неблагоприятно положение спрямо други ответници, без да е налице обоснована нужда от това законодателно решение.

Във връзка с гореизложеното, Министерството на финансите принципно не подкрепя предложениния проект на Закон за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс.

МИНИСТЪР:



ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ