

Прокуратура на РБ
Главен прокурор
Изх. № 1184 / 2000 г.
София - 1040 13.03.2000 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.к. № 7 / К. 9 2 / 2000
Дата 13.03.2000

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваше име,
в мн. Бобров

15. 9. 2000

СТ А Н О В И Щ Е

от
ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
по
Конституционно дело № 2/2000 г. на
Конституционния съд на Република България

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В съответствие с определението Ви от 22.02.2000 г. и на основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд изразявам следното становище:

I. За **основателни** намирам доводите по т.1, 3, 6, 11 и 17 от **искането** на групата народни представители относно обявяването за противоконституционни разпоредби от Данъчния процесуален кодекс /ДПК/.

1. Искането да бъде обявена за противоконституционна разпоредбата на чл.8 от ДПК е основателно. Посоченият текст противоречи пряко на чл.62 и чл.87, ал.1 от Конституцията на Република

България. Поставеното изискване предложенията за промени в законодателството, отнасящи се до данъчната политика или засягащи дейността на данъчната администрация, да се придружават задължително от оценка на Министерството на финансите за влиянието им върху приходите в бюджета и становище на данъчната администрация за ефективността им по администрирането на данъците ограничава правото на свободна законодателна инициатива на народните представители. Упражняването на това право, по Конституция е безусловно. Затова поставянето му в зависимост от действия на органи на изпълнителната власт е в пряко противоречие с разпоредбата на чл.87, ал.1 от Конституцията. По този начин законодателната дейност на Парламента в определена степен също се предопределя и детерминира от действия на изпълнителната власт, в което се състои противоречието на разпоредбата и с чл.62 от Конституцията и с принципа на разделение на властите.

2. Искането за обявяване противоконституционност на разпоредбата по чл.45, ал.5 ДПК е основателно.

Следва да бъде споделено разбирането, че липсват конституционноправни основания обосноваващи приетото изключение от общия принцип за възможност от възстановяване на процесуален срок при доказани особени непредвидени обстоятелства. Касае се за данъчни актове, с които се определят, изменят или прихващат данъчни задължения, както и актове, с които се отказва изцяло или частично възстановяването на внесени данъци или други суми, когато това е предвидено със закон.

Като се отнема възможността за възстановяване на срока за обжалване на тази основна и най-важна категория данъчни актове, сериозно се накърнява правото на защита на данъчните субекти. Това обстоятелство придобива още по-голямо значение при съобразяване разпоредбата на чл.121, ал.2 ДПК, която изключва съдебното обжалване при липса на обжалване по административен ред.

Гореизложеното налага извода, че разпоредбата на чл.45, ал.5 ДПК е в пряко противоречие с нормата на чл.56 от Конституцията на Република България.

3. Разпоредбите на чл.106, ал.1 и 2 и чл.241, ал.3, т.2 и 3 и чл.189, ал.1 и 2 от ДПК са противоконституционни /т.6 и 17 от искането/. Те предоставят на данъчните органи функции и правомощия на органи на предварителното производство, които по силата на чл.128 от Конституцията са в системата на съдебната власт, която е независима. Налице е пряко противоречие с разпоредбите на чл.117, ал.2 и чл.128 от Конституцията.

4. Основателно е искането за обявяване като противоконституционна разпоредбата на чл.156, ал.3 ДПК. В случая е нарушен основния принцип на правовата държава - чл.4, ал.1 от Конституцията, тъй като абсолютно противоправно е създадена възможност за данъчния орган да извършва прихващане с едно вече несъществуващо публично държавно вземане и по този начин да осъществява събирането му, т.е. да упражнява несъществуващо материално право в ущърб на правата и интересите на трети лица. В този смисъл разпоредбата противоречи и на чл.57, ал.2 от Конституцията.

II. В останалата част, доводите съдържащи се в **искането** на групата народни представители намирам за **неоснователни**. По отделните пунктове, накратко бележките ми са следните:

1. Не са противоконституционни разпоредбите на чл.14, ал.2 ДПК и § 3 от ПЗРДПК, с които се създават чл.85, ал.1, т.2 и 3 от ЗСДВ и чл.87, ал.3 и 4 от ЗСДВ /т.2, 19, 20 и 21 от искането/.

На първо място не съществува противоречие между тези разпоредби и чл.17, ал.3 от Конституцията. Изложените в тази връзка аргументи в т.2 от искането на народните представители не могат да бъдат споделени. Тук се допуска смесване на понятията частно държавно вземане и частна собственост. Вземането е институт на облигационното право и в конкретния случай частните държавни вземания произтичат от

участието на държавата като правен субект в гражданския оборот, а частната държавна собственост е вещноправен институт с определени характеристики и начин на упражняване. Затова от способите за реализация на частните вземания на държавата не могат да се правят изводи за привилегии на частната държавна собственост по отношение на другите видове собственост, и на тази плоскост да се търси противоречие с разпоредбата на чл.17, ал.3 от Конституцията.

От друга страна разпоредбата на чл.14, ал.2 ДПК е бланкетна. Тя не е изпълнена с конкретно съдържание, с оглед на което и на това основание противоконституционност не може да бъде обосновавана.

Само когато с конкретен закон се предвиди случай, в който частно държавно или общинско вземане се приравни на публичното по отношение реда на събирането му, може да се преценява конституционносъобразността на тази конкретна законова разпоредба и то в съответствие с изискванията на чл.19, ал.2 от Конституцията. Ако конкретно предвидената законова хипотеза е в интерес на определени конституционно закрепени ценности, ограничаването на правната сфера на данъчния субект като участник в гражданския оборот и стопанската му дейност и инициатива чрез по-бързия и ефикасен способ на публичното изпълнение не би било противоконституционно. Както вече е имал възможност да се произнесе Конституционният съд, правото на свободна стопанска инициатива не е неограничено. Пределът на неговото упражняване следва да бъде охрана и защита на други конституционно закрепени ценности, заради които свободната стопанска инициатива може да бъде ограничавана със закон. /Решение № 6/97 г. по Конст.дело № 32/96 г./.

В този аспект следва да се преценява и разпоредбата на чл.87, ал.3 и 4 от ЗСДВ. Принудителното изпълнение по реда на ДПК, предвидено за частните държавни вземания, посочени в ал.1 на същия текст /който не се атакува/ не е в противоречие с конституционно закрепени основни начала

на Република България като правова държава, респективно няма нарушение на чл.19, ал.2 и на чл.17, ал.3 от Конституцията.

От съдържанието на ал.1 на същия текст става ясно, че характерът на вземанията е свързан с необслужването на държавни кредити в големи размери и то от определена категория длъжници, с енергийните ресурси на страната и с цялостната реконструкция и развитие на стопанството като икономическа основа за сигурността на страната. Ето защо възприетият от законодателя конкретен подход за събиране на тези вземания /а именно по реда, предвиден за публични държавни вземания/ не е в противоречие с чл.19, ал.2 от Конституцията.

Не е противоконституционна и разпоредбата на чл.87, ал.4 от ЗСДВ, тъй като с нея се дава пълна възможност за защита срещу актовете и действията на органите по ал.3 и то по реда на ДПК. Тоест, това е защитата, предвидена срещу актове за установяване и изпълнение на публични държавни вземания, която е по административен и по съдебен ред. Следователно не е нарушено правото на защита на заинтересованите лица по смисъла на чл.56 от Конституцията.

Относно разпоредбата на чл.85, ал.1, т.2 и 3 от ЗСДВ освен съображенията, касаещи чл.14, ал.2 ДПК, трябва да се има предвид и следното обстоятелство: тази разпоредба няма самостоятелно значение. Принципно чл.85 ЗСДВ урежда функциите и правомощията на Агенцията за държавни вземания, в т.ч. и по отношение на частните, когато това е допуснато с отделен закон. Ако конкретната законова норма бъде обявена за противоконституционна, съответното частно държавно вземане няма да бъде събирано по този ред и тогава Агенцията няма да упражни функциите по чл.85, ал.1, т.2 и 3, пр. последно от ЗСДВ.

2. Не е противоконституционна разпоредбата на чл.71 ДПК в частта му, с която е предвидено, че актовете за отлагане, спиране и възобновяване на данъчната ревизия не подлежат на обжалване. С тези актове не се препятства или преклудира възможността за защита на

6
данъчния субект. Що се отнася до спирането на данъчната ревизия, същото е уредено в чл.70 от ДПК, където са предвидени ограничен брой изчерпателно изброени хипотези. Систематическото и логическо тълкуване на чл.71 относно необжалваемостта на спирането във връзка с чл.70 от ДПК, налага извода, че в предвидените случаи не съществува друга обективна възможност, освен спиране на ревизията, поради липса на обективни условия и предпоставки за нейното продължаване и завършване. Не на последно място следва да се има предвид и разпоредбата на чл.120, ал.2 от Конституцията, която дава възможност за законодателна преценка относно необжалваемостта на някои административни актове.

По изложените съображения чл.71 ДПК не противоречи на чл.4 и 56 както и на чл.120, ал.2 от Конституцията.

3. Неоснователно е искането да бъде обявена за противоконституционна разпоредбата на чл.87, ал.2, т.3 от ДПК. Предвидената в тази разпоредба възможност за установяване на релевантни към данъчното задължение факти и обстоятелства чрез писмени обяснения на трети лица не нарушава правото на защита на данъчния субект, нито принципът на правовата държава - чл.4 и чл.56 от Конституцията. Това е така, защото по принцип субектът на данъчното задължение осъществява защитата си при обжалване на данъчния ревизионния акт, както и в производството по чл.109, ал.6 от ДПК. Неправилен е доводът, че в случая се предвижда оспорване съдържанието на писмен документ, което не може да стане с писмени показания на 3-ти лица, с оглед на което се прави извод за нарушено право на защита. Това разбиране не може да бъде споделено. Касае се за начална липса на документ, който данъчният субект е бил длъжен да състави или издаде, или са установени данни за това, че съставеният документ е с невярно съдържание.

Очевидно е, че за данъчния орган в тези случаи не съществува конституционна пречка да събира доказателства чрез предвидените в ДПК доказателствени средства. А писмените обяснения на трети лица са едни

от тях. Освен това, като гаранция срещу евентуална недобросъвестност е предвидената възможност за сигнализиране органите на прокуратурата с оглед осъществяване на наказателна отговорност.

От друга страна не съществува никаква пречка фактите съдържащи се в писмените обяснения да бъдат опровергавани от данъчния субект в хода на защитата, осъществена по реда на ДПК.

4. Разпоредбите на чл.108, ал.8 и чл.109, ал.7 не са противоконституционни.

Възприетата в тези текстове презумпция за вярност на фактическите констатации, отразени в данъчния ревизионен акт не противоречи на конкретен текст от Конституцията, нито на основен принцип на правовата държава. Само презумпцията за невинност при осъществяване на наказателно преследване и свързаната с нея тежест за доказване на вината са изведени от законодателя на конституционно ниво. Останалото е въпрос на законодателно решение, с което по никакъв начин не се нарушава правото на защита на данъчния субект. В процедурата по обжалване на данъчния ревизионен акт всяко твърдение за неправилност и незаконосъобразност на акта, произтичаща от неверни и необосновани фактически констатации, подлежи на доказване от заинтересованата страна, както при всеки друг индивидуален административен акт.

В подкрепа на становището, че обсъжданите по тази точка разпоредби не са в противоречие с разпоредбата на чл.56 от Конституцията, следва да се имат предвид и основните начала на данъчния процес, визирани в чл.9, 10 и 11 от ДПК, както и отговорността на държавата за вреди, причинени на данъчните субекти от незаконни данъчни актове - чл.25 ДПК.

5. Не са противоконституционни разпоредбите на чл.110, ал.2, чл.118, ал.2 и чл.127, ал.1, 2 и 3 ДПК, както и чл.163, ал.3, 5 и 6 ДПК и чл.172, ал.2, т.1, 2, 3, 4 ДПК /т.8, 13 и 14 от искането/.

Предвиденото предварително изпълнение на данъчните ревизионни актове по чл.110, ал.2 ДПК, независимо от тяхното обжалване, освен ако изпълнението е спряно по реда на този кодекс, е въпрос на законодателна техника и ред, определянето на който е изцяло в правомощията на законодателя. Подобни случаи се срещат в чл.80, ал.3 ЗДС, чл.65, ал.3 ЗОБС, чл.218б, ал.2 ГПК. Няма конституционно защитени ценности, които да препятствуват възможността за подобно законодателно решение. Аналогични са аргументите за липса на противоконституционност и по отношение на другите текстове на ДПК, посочени в настоящата точка.

Видът на обезпечението, което следва да представи данъчния субект с оглед искането му за спиране изпълнението на данъчния ревизионен акт, както и при обжалване постановлението по чл.163 ДПК също е въпрос на законодателно решение. В случая не се засяга пряко и непосредствено конституционното право на защита на данъчните субекти с факта, че законодателят не е предвидил като способ за обезпечение представянето на убедителни писмени доказателства. Аналогията с чл.250 от ГПК е неуместна. Наличието на други законодателни решения в други закони относно обезпечителното производство не е аргумент за противоконституционност на възприетото в ДПК решение.

б. Неоснователно е искането да се обяви за противоконституционна разпоредбата на чл.121, ал.3 ДПК относно израза "или частично". По силата на тази разпоредба не подлежи на обжалване позитивното решение на данъчния орган в частта, с която се уважава изцяло или частично жалбата. В случая липсва правен интерес от обжалване за уважената част. Разпоредбата на чл.121, ал.3 не изключва правната възможност за данъчния субект да обжалва тази част от акта, с която жалбата е изцяло или частично отхвърлена.

Затова разпоредбата на чл.121, ал.3 не противоречи на чл.56 и чл.57, ал.2 от Конституцията. С нея не се нарушава правото на защита,

нито се извършва злоупотреба с право от данъчните органи по отношение на данъчните субекти.

7. Не следва да бъде обявена за противоконституционна разпоредбата на чл.136 ДПК.

Тълкуването и прилагането на същата следва да бъде свързано систематически с чл.1 от ДПК очертаващ предмета на данъчното производство. Тази разпоредба не е атакувана пред Конституционния съд, а в нея изрично е посочено, че с този кодекс "се уреждат... производствата по регистрация на данъчните субекти, установяване, обезпечаване и събиране на данъчните и другите държавни и общински публични вземания, обжалването на свързаните с това актове, както и структурата и правомощията на данъчната администрация". Очевидно е, че дори да не съществуваше разпоредбата на чл.136 обжалването на актовете за установяване и на други публични държавни и общински вземания следва да се извършва по реда на ДПК.

От друга страна несъстоятелен е довода за липса на легално определение на термина "публично вземане". В чл.13, ал.2, т.1-4 се посочва кои вземания са публична държавна и общинска собственост. По аргумент за противното и съгласно ал.4 на чл.13 ДПК всички останали вземания на държавата са частни.

8. Искането за обявяване като противоконституционни разпоредбите на цялата глава 16 "Конкуренция" от ДПК и на разпоредбите на чл.186, ал.1, 3, 6 и 7 ДПК и § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на ДПК, предвиждащ допълнение на чл.638, ал.1 от Търговския закон е неоснователно /т.12, 15, 16 и 22 от искането/. С горните разпоредби не се нарушава пределът на допустими действия в защита на публичните държавни вземания, а именно, да не се накърнява частната собственост на трети лица както и други техни конституционно закрепени права и интереси. В този смисъл няма противоречие с чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията.

Въпрос на законодателна преценка е предвидената конкуренция между публичното и частно /по реда на ГПК/ изпълнително производство и приоритета, който се дава на изпълнителните действия за събиране на публични вземания с разпоредбата на чл.157, ал.1 от ДПК. Характерът на същите и обществените отношения, които обслужват налагат подобно законодателно решение. За сравнение може да се посочи разпоредбата на чл.722 от Търговския закон, в която законодателят е поставил в точно определен ред правоимащите лица при разпределение на осребреното имущество в производството по несъстоятелността. Аналогични са съображенията досежно фигурата на "присъединен вискател" по отношение на държавата в изпълнителното производство по реда на ГПК при условията, посочени в чл.157, ал.2 ДПК. Да се твърди, че по този начин се създава привилигирано положение на държавата като кредитор и на тази основа да се търси противоречие с определени норми в Конституцията е неправилно и необосновано. Не съществува възможност всички вземания да бъдат изпълнявани едновременно и успоредно. По какъв начин ще бъдат удовлетворявани кредиторите е въпрос на законодателна преценка, с оглед степента на обществена значимост на правоотношенията, които се засягат. В този смисъл винаги ще има кредитори които ще бъдат удовлетворяват преди други, но това не означава, че правната сфера на последните е накърнена до степен на противоконституционност по смисъла на чл.17, ал.3 от Конституцията или чл.19, ал.2 от Конституцията.

Не е противоконституционна и разпоредбата на § 16, т.3 от ПРЗДПК с която се извършва промяна в разпоредбата на чл.638, ал.1 от Търговския закон. Въведеното изключение от установеното правило за спиране на принудителното изпълнение при откриване производство по несъстоятелност, касаещо имуществата по чл.159 ВПК, не противоречи на конкретен текст от Конституцията. В случая също не се създава особено положение на привилигиран кредитор по отношение на държавата.

Характерът на вземанията и необходимостта същите да бъдат обезпечени, съответно събрани, обуславя визираното в закона изключение. За липса на злепоставяне правата и интересите на обезпечените кредитори сочи и разпоредбата на чл.160 ДПК по силата на която обезпечените кредитори се смятат за присъединили се в принудителното изпълнение при несъстоятелност по реда на чл.159 ДПК и събирането на техните вземания се обезпечават по-надеждно с приложение на изпълнителните способности предвидени в ДПК.

9. Не е противоконституционна разпоредбата на чл.228, ал.4 от ДПК. Обжалването на размера на установеното в данъчния ревизионен акт вземане е основен предмет на обжалването по административен и съдебен ред на този акт. Затова именно в чл.228, ал.4 ДПК е изключена възможността това да стане по реда на този текст, който визира обжалване действията на органите по принудителното изпълнение. Няма противоречие с нормата на чл.56 от Конституцията.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР:

/Никола Филчев/

