



СОФИЙСКА
АДВОКАТСКА
КОЛЕГИЯ

СОФИЙСКА АДВОКАТСКА КОЛЕГИЯ
София 1309
бул. Тодор Александров 137, ет.2 и 3
register@sak-sas.bg

Изм. № 2063

Дата 23.12.2024 г.

ДО

51^{-ТО} НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ДО

**Комисия по бюджет и финанси към
51^{-ТО} Народно събрание (водеща)**

ДО

**Комисия по конституционни и правни
въпроси 51^{-ТО} Народно събрание
(участваща)**

С Т А Н О В И Щ Е

От

**Софийски адвокатски съвет,
представяван от Председателя на
Софийска адвокатска колегия адвокат
СТЕФАН МАРЧЕВ, адрес: София,
бул.Тодор Александров №137, ет. 3,
действащ въз основа на Решение на
Софийски адвокатски съвет от 18.12.2024
г.**

*Относно: Проект на Закон за държавния бюджет на Република
България за 2025 г. със сигнатура 51-402-01-6 от 13.12.2024 г. ((с вносител
Министерски съвет)*

**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,
УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ И
ФИНАНСИ,
УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА ПО КОНСТИТУЦИОННИ
И ПРАВНИ ВЪПРОСИ,**

С проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2025 г. със сигнатура 51-402-01-21 от 13.12.2024 г., внесен от Министерския съвет (МС) и одобрен с Решение на МС № 862/13.12.2024 г. (**Законопроекта** или **ЗДБ**), се предвиждат изменения и допълнения на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, предвидени с § 30 от ПЗР на Законопроекта.

Софийски адвокатски съвет изразява принципно възражение срещу предлаганите промени в ДОПК с § 30 от ПЗР на Законопроекта, както и следните конкретни съображения, които моля да имате предвид в хода на законодателната процедура и обсъждането на законопроекта:

1. Разпоредбата на § 30 от ПЗР на ЗДБ предвижда нова алинея 10 на чл. 12 от ДОПК, с която на органите по приходите се вменият неприсъщи функции – правомощие да извършват претърсване и изземване.

1.1. От една страна, никога досега органи по приходите не са извършвали процесуално-следствени действия по Наказателно-процесуалния кодекс (НПК)¹, респективно органите по приходите не разполагат с необходимата подготовка, професионални и практически умения, каквито е невъзможно да бъдат усвоени в предвидения в § 108, т. 2 от ПЗР на ЗДБ 6-месечен отлагателен срок за влизане в сила на предвижданите с § 30 промени.

1.2. От друга страна, чрез предвижданата нова компетентност на органите по приходите се създава паралелна структура, дублираща правомощия на органи на досъдебното производство, като същевременно се запазва възможността на органите по приходите да поискат съдействие от органите на Министерството на вътрешните работи (МВР). Липсва яснота (и няма никаква обосновка) какъв е смисълът органите по приходите хем да придобиват собствено правомощие да извършват претърсване и изземване, хем да искат съдействие за извършване нещо, което вече ще бъде собствена тяхна компетентност. Подобен подход по необходимост залага не само неяснота относно пределите и разпределението на компетенции, но е свързано с неизбежно ангажиране на по-голям административен капацитет (човешки и ресурсен), което вместо да облекчи и ускори производството, ще го утежни и забави. Наред с това съществуването на паралелни правомощия ще доведе и до междуинституционални конфликти и спорове за компетентност.

2. На следващо място, компетентността по предлаганата нова ал. 10 на чл. 12 ДОПК не е уредена общо за органите по приходите, а само за тези, които са оправомощени с нарочна заповед на изпълнителния директор на НАП.

2.1. Ако вносителят на законопроекта е идентифицирал необходимост органите по приходите да разполагат с правомощия да извършват претърсване и изземване, то такава необходимост може да се яви във *всяка ревизия или проверка*, а не само в случаите, в които тя се извършва от орган, нарочно оправомощен от изпълнителния директор на НАП. И обратно – евентуалната идея да се действа в условия на неотложност при посещение на проверяван обект по чл. 12, ал. 5 ДОПК би била напълно компрометирана, ако в такава хипотеза би се наложило органът, извършващ проверката/ревизията, тепърва да иска от изпълнителния директор на НАП нарочно оправомощаване съгласно предвиденото в новата ал. 10.

¹ срв. §30, т. 2, б. б) ПЗР ЗДБ, предвиждащ изменение на чл. 42, ал. 1 ДОПК, в който е предвидено да се следва именно този ред

2.2. От изложеното се вижда, че с планираните промени в чл. 12, чл. 42 и сл. и чл. 56 и сл. ДОПК по същество се предвижда създаването на своеобразен „специализиран отряд от органи по приходите“, които да разполагат (по неясни критерии и причини) с повече правомощия от останалите си колеги. Това – ако остане част от окончателния текст на закона, ще доведе до формиране на паралелна на органите на МВР структура в приходната агенция, което би представлявало недопустим и опасен прецедент на овластяване на органи по приходите с правомощия, които не са пряко свързани с целите на ДОПК и производствата по проверки и ревизии.

3. В продължение на възраженията в предходните т. 1 и т. 2 следва да се държи сметка, че органите на МВР съгласно чл. 85, ал. 1, т. 4 от ЗМВР разполагат със специални правомощия при изпълнение на служебните си задължения, оказвайки съдействие на други държавни органи и длъжностни лица (в случая на органите по приходите), а именно – да използват физическа сила и помощни средства по ал. 3 на същата разпоредба, като редът за това се определя с наредба на министъра на вътрешните работи.

3.1. Допълнителен аргумент за недопустимост на предлаганите промени е обстоятелството, че органите на МВР разполагат със специални знания и умения, а приходната администрация не разполага с такива и не би могла да ги прилага. Предвижданата компетентност по чл. 12, ал. 10 е уредена не по принцип, а „в случаите, предвидени в този кодекс“, както и с предложените е предвиден в чл. 42, ал. 1 ДОПК, а именно „[в] случай че ревизирано или проверявано лице откаже на органа по приходите да осигури достъп до подлежащ на контрол обект или откаже да представи книжа или други носители на информация“.

3.2. От предложението за нова ал. 10 на чл. 12 ДОПК и свързаните с това предложение промени в чл. 42-43 ДОПК не става ясно по какъв ред органите по приходите ще упражняват тези специални правомощия при *отказан* достъп до обект/отказано предоставяне на книжа/информация, но изрично е предвидено това да става по реда на НПК. Накратко казано – **на органи на данъчната администрация се вменяват неприсъщи на тях правомощия, чието упражняване предполага също толкова неприсъщи им знания и практически умения – да осъществяват процесуално-следствени действия в условия на съпротива.**

3.3. Законопроектът не предвижда компетентност на органите по приходите по чл. 12, ал. 10 ДОПК само при доброволно допускане от страна на проверяваното / ревизираното лице, а ако има съпротива, да търсят съдействие от органите на МВР. Компетентността по чл. 12, ал. 10 ДОПК е уредена „в случаите, предвидени в този кодекс“, а предвидените такива случаи са само тези по предлаганите нови разпоредби в чл. 42-43 ДОПК, които предполагат **отказ** от съдействие или специални обстоятелства, изискващи специални знания за планиране на процесуално-следствените действия по претърсване и изземване.

4. С т. 2 на §30 от ПЗР на обсъждания законопроект се предвиждат промени само в ал. 1 и ал. 3 на чл. 42 от ДОПК, като не се предвиждат промени в ал. 2 на чл. 42.

4.1. Ако с ал. 1 на чл. 42 ДОПК се предлага самите органи по приходите да разполагат с компетентност да извършат претърсване и изземване, то губи смисъл правилото на ал. 2 на чл. 42, според което иззетите вещи, книжа или

информационни носители следва да се предадат с протокол и опис от органите на МВР на тези на приходната администрация.

4.2. Дори само от тази несъгласуваност на предлаганите промени е очевидна липсата на задълбочен анализ и аргументация на предложенията за допълване на чл. 12 ДОПК с нова ал. 10 и произтичащите от тази промяна изменения в чл. 42-43 ДОПК, **а по-скоро прозира нелегитимна цел.**

С предлаганите промени се стига до създаване на ограничен кръг от оправомощени от изпълнителния директор на НАП служители, които не във всички случаи, в които може да се налага извършването на претърсване и изземване, а само когато и срещу когото бъде преценено, ще предприемат подобни действия, с което ще се заобикаля общият, установен от десетилетия и устойчив ред, предвиждащ съдействие от органи на силовото министерство (МВР) по специален ред (този по НПК), за което разполагат с опит и квалификация, а поради това и с функционална, а не само с номинална компетентност.

5. В допълнение на изложените аргументи за липса на компетентност на органите по приходите за извършването на претърсване и изземване по реда на НПК в контекста на изрично уредения предметен обхват на тези процесуално-следствени действия, описан в чл. 43 ДОПК и досега уреден в изключителна компетентност на органите на полицията, следва да се отбележи, че за разлика от органите по приходите, тези на полицията разполагат и с подготовка по тактика и стратегия при планиране на претърсване и изземване, когато са налице общите предпоставки от хипотезата на чл. 43 ДОПК – наличие на данни за намиращи с подлежащ на контрол обект вещи, книжа или информационни носители и данни за укриване на факти и обстоятелства.

6. С предлаганите промени не се предвиждат никакви гаранции за лицата, спрямо които могат да бъдат извършвани претърсвания и изземвания, да не бъдат изземвани книжа/информационни носители, които може да съдържат чувствителни лични данни, търговски тайни и др., които нямат никакво отношение към установяването на публични задължения, но същевременно с изземването им (и потенциалното им увреждане/унищожаване) могат да нанесат на притежателя им непоправими или трудно поправими вреди.

7. Предвижданите в чл. 56-57 ДОПК промени също поражда притеснение не само заради уреждането на неприсъщи на органите по приходите функции, но и заради ефекта, който биха предизвикали по отношение на данъчното производство и засегнатите лица.

7.1. С предлаганите промени в чл. 56 ДОПК и предвид употребения съюз „и“ в предложеното допълнение на чл. 56, ал. 1 ДОПК (след думата „писмени“ да се добави „и устни“), даването на устни обяснения се превръща в *кумулятивно* задължение на ревизираното/проверяваното лице, което ще създаде допълнителна, а в общия случай и излишна административна тежест за тези лица.

7.2. Това, обаче, е по-малкият проблем – по аргумент от предложената нова редакция на следващата ал. 2 на чл. 56 ДОПК тази допълнителна административна тежест може да се окаже крайно обременителна за проверяваните/ревизираните лица. Систематичното тълкуване на ал. 1 и 2 води до еднозначния извод, че волята на вносителя на промените е устните обяснения да се дават по местонахождението на данъчната администрация, а не да се снемат при проверка на място в обекти, подлежащи на контрол и там да се съставят протоколи по чл. 50 ДОПК.

7.3. Ако се установи такава практика по призоваване на проверявани/ревизирани и трети лица да се явяват лично за даване на устни обяснения, се залага възможност за злоупотреби от органите по приходите, които могат да изпратят искания по чл. 56 и 57 ДОПК по едно и също време до всички служители и представляващи дадено проверявано дружество и по този начин да блокират производствени процеси, докато по сегашния режим с предоставен срок за излагане на писмени обяснения и обща процесуална възможност за продължаване на срокове в производството, подобна злоупотреба е (или поне изглежда) невъзможна.

7.4. На практика искането на органа по приходите по чл. 56-57 ДОПК в предложението с § 30 ПЗР вид ще го превърне в своеобразна призовка за лично явяване на адресата пред органа по приходите, който може да се намира в друго, а дори и в отдалечено населено място. И ако това е процесуална традиция в досъдебното производство по НПК или в *съдебните* производства и по четирите процесуални закона по отношение на свидетелските показания и/или обяснения на страните (ГПК, НПК, АПК и ДОПК), то с предложените промени в ДОПК се предвижда квази *досъдебно данъчно производство* с призоваване на „разследваните“ (проверявани / ревизирани) лица, а дори и с призоваване на трети лица, каквото правната ни система не познава.

7.5. Ако при настоящата правна уредба органът по приходите издава познатото искане за предоставяне на документи и писмени обяснения от задължено лице (ИПДПОЗЛ), в което изрично и изчерпателно поставя въпросите, по които иска да получи писмените обяснения, за отговорите по които въпроси адресатът разполага със срок, в който може да направи справка в архива си, за да си припомни минали факти от обичайно отдалечените и продължителни времеви периоди на ревизиите/проверките, то с предлаганите промени в чл. 56-57 ДОПК призованото проверявано/ревизирано или трето лице трябва да се яви пред орган по приходите, без да са му известни въпросите, които ще му бъдат поставени и без възможност по поставените му въпроси за минали събития и факти да може в разумен срок да направи проверка в личен/служебен архив, за да може да отговори точно и аргументирано.

Това би превърнало задължението за даване на устни обяснения по чл. 56 ДОПК в своеобразен разпит на обвиняем, но при съществената разлика между обвиняемия в досъдебното производство, който се ползва от правото да откаже да дава обяснения (общо, а не само в предвидените и в чл. 58 ДОПК случаи), както и от презумпцията за невинност, от една страна, и положението на призованото по чл. 56, ал. 1 ДОПК лице, което не само по изричната повеля на разпоредбата е длъжно да даде обяснения и не просто не се ползва от презумпция за невинност, а напротив – по също така изричната повеля на изречение второ на чл. 56, ал. 1 ДОПК, се предупреждава писмено за последиците по ал. 2, ако не изпълни това свое *задължение*, а именно, че органът по приходите може да приеме за доказани / недоказани фактите/обстоятелствата, за които не са дадени обяснения, както и за аналогичните последици в съдебната фаза на производството съгласно чл. 176 ГПК.

7.6. Нещо повече – в условията на предлаганите с § 30 от законопроекта устни обяснения при липса на известност за лицето за какви обстоятелства ще трябва да дава „обяснения“ и при липса на възможност на място пред органа по приходите да направи справка в личния/служебния си архив, за да даде

изчерпателен и точен отговор, при осъществяване на процедурата по даване на устни обяснения по чл. 56, ал. 1 ДОПК проверяваното/ревизираното лице лесно може да изпадне в положение да даде отговори, които могат да бъдат счестени от органа по приходите за „уклончиви или неясни“, в резултат на което същият да приложи неблагоприятните за това лице последици по ал. 2 на чл. 56 ДОПК.

7.7. Не на последно място – ако в действащата редакция на чл. 56, ал. 2 ДОПК преценката дали дадените отговори са „уклончиви или неясни“ е предоставена само и единствено на съда чрез препращането към чл. 176 ГПК, в чиято ал. 3 е уредена тази дискреционна власт на съда, то с предложеното допълнение на ал. 2 на чл. 56 ДОПК с право за такава преценка се предвижда да разполага самият орган по приходите. Но ако в действащия правен режим е оправдано при пълна липса на съдействие от страна на ревизираното/проверяваното лице органът по приходите да приеме за доказани или не фактите/обстоятелствата, за които надлежно е отправил искане за обяснения, но *не е получил* такива в срок, то с предложените промени на органа по приходите се предоставя по-широка възможност да се позове на презумпция за доказаност/недоказаност на факти/обстоятелства, въпреки че проверяваното /ревизираното лице е дало обяснения, но по субективната преценка на органа по приходите те са били незадоволителни („уклончиви или неясни“). Не трябва да убягва от съзнанието и обстоятелството, че *приходната администрация е страна в данъчното производство*. Ето защо решението на законодателя преценката дали обясненията са „уклончиви или неясни“ да бъде дадена само на съда чрез препращането към чл. 176 ГПК, респ. преди 01.03.2008 г. към чл. 114 ГПК (отм.) не е случайно, а в основата му стои житейска мъдрост, всеобхватен поглед и разбиране на производството, каквито в предложените промени не се установяват.

8. Предложените промени за устни обяснения по необходимост изискват съставянето на протоколи по чл. 50 ДОПК. Независимо от изложените по-горе възражения срещу тях от друго естество, необходимостта да се съставят такива протоколи неминуемо ще увеличи времето за даването на обясненията, което ще натовари не само призованото да дава такива обяснения лице, но ще ангажира време на органите по приходите, а поради това и общо ще удължава сроковете за приключване на ревизии/проверки.

Във основа на гореизложеното Софийският адвокатски съвет счита, че § 30 от ПЗР-ЗДБ следва изцяло да отпадне от окончателния текст на Законопроект за държавния бюджет на РБ за 2025 г. със сигнатура № 51-402-01-21 от 13.12.2024 г., тъй като предвижда недопустимо разширяване правомощията на данъчната администрация.

С уважение,

Адв. Стефан Марчев

Председател на САК