



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-11
София, 16.02. 2018 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Дел. № 63 КВ 10/17
Дата 16.02.18г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10/2017 г.

Относно: Искане от пленума на Върховния касационен съд на Република България за обявяване на противоконституционност и несъответствие с международен договор, по който Република България е страна, на разпоредбата на чл. 127, ал. 1, предложени предпоследно и последно и на чл. 411а, ал. 1, т. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, приети със Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, обн. ДВ, бр. 63 от 04.08.2017 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 16.01.2018 г. министърът на финансите е конституиран като заинтересована страна по КД № 10/2017 г.

Делото е образувано по искане на пленума ВКС за обявяване на противоконституционност и несъответствие с международен договор, по който Република България е страна, на разпоредбата на чл. 127, ал. 1, предложени предпоследно и последно и на чл. 411а, ал. 1, т. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, приети със Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, обн. ДВ, бр. 63 от 04.08.2017 г.

В искането се твърди, че чрез оспорената разпоредба на чл. 127, ал. 1 предложение предпоследно и последно на НПК ревизионните актове, докладите по чл. 19 от Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) и одитните доклади по чл. 56 от Закона за сметната палата (ЗСП) се приравняват на доказателствено средство в наказателния процес. Вносителят счита, че оспорената разпоредба на чл. 127, ал. 1, предложения предпоследно и последно от НПК, е в противоречие с чл. 121, ал. 1 от Конституцията, който установява конституционно изискване съдилищата да осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес, тъй като изброените в оспорената норма писмени документи са приравнени от законодателя на писмени доказателствени средства в наказателния процес, имащи официална удостоверителна сила.

Също така твърди, че така въведеното допълнение е в несъответствие с разпоредбата на чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека за правото на справедлив процес, по отношение на изискванията за „състезателно производство“ - всяка страна да има възможност да се запознае и коментира представените от другата страна становища и доказателства и на изискването за „равенство на средствата“ – на всяка страна да бъдат предоставени разумни възможности да представи позицията си, при условия които не я поставят в съществено по-неблагоприятно положение от другата страна.

С оглед предоставената ми възможност и в определения от Вас срок изразявам становище, че искането на пленума на ВКС е неоснователно по следните съображения:

Видно от изложените мотиви за приемане на въпросните законови промени, същите се обосновават с аргументи за усъвършенстване на доказателствения процес и обезпечаване възможността за увеличаване на достъпния за оценка в наказателното производство доказателствен материал, чрез приобщаване на такъв, който е събран и проверен от компетентни държавни органи по друг процесуален ред - *Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК)* и *Административнопроцесуалния кодекс*. Без да е необходимо преповтаряне със способите на наказателното производство, събраните материали и доклади по чл. 19 от *Закона за държавната финансова инспекция*, одитните доклади по чл. 56 от *Закона за сметната палата* и ревизионните актове и доклади, с които са установени данъчни задължения и задължения за задължителни осигурителни вноски, ще могат да се ползват и да се оценяват от съответния ръководно-решаващ орган - прокурор или съд, по вътрешно убеждение при съблюдаване на принципа на разкриване на обективната истина.

Освен визираните мотиви, наложили приемането на разпоредбите, предмет на

образуването конституционно дело № 10/2017 г., излагам и следните доводи:

Данъчните задължения са определени по основание, субект и размер в съответните данъчни закони и с настъпване на датата на падежа им стават и изискуеми. Следователно, данъчните задължения възникват *ex lege* и стават изискуеми с настъпването на определения в конкретния данъчен закон падеж, а ревизионният акт е резултат от извършена данъчна ревизия (чл. 112 и сл. от ДОПК), като една от формите за осъществяване на данъчно-осигурителен контрол от органите по приходите. С ревизионния акт, се признават права или задължения, регламентирани в закона по общ начин като основания, размери и субекти, а не се създават такива. Ревизионният акт визира винаги конкретно задължение на конкретно лице и представлява по правната си същност индивидуален административен акт, издаван от компетентния орган по приходите, който има само декларативно, а не конститутивно действие, защото с него не се създава същинско данъчно задължение, а се признава вече съществуващо право на държавата да получи едно данъчно вземане или правото на данъчния субект да прихване или възстанови суми. Предназначението на ревизионния акт е да направи задължението или правото на конкретния длъжник ликвидно и изискуемо - чрез утвърждаване на заявеното от данъчно задълженото лице или чрез някои от формите на контрол и намеса, регламентирани в ДОПК, в случаите на констатирани несъответствия, липса на декларация, на документация и пр. В този смисъл задължението за плащане на данъци и задължителни осигурителни вноски възниква с настъпването на определения в конкретния данъчен закон падеж, без значение дали това задължение е определено с акт на компетентния орган по приходите.

Данъчните задължения са определени по основание, субект и размер в съответните данъчни закони, т. е. те винаги са определяеми (ликвидни) и с настъпване на датата на падежа им стават и изискуеми. А когато едно ликвидно и изискуемо данъчно задължение не бъде изпълнено доброволно, то може да бъде събрано по принудителен ред. Следователно, основната функция на ревизионния акт като правен инструмент е да послужи като изпълнителен титул и в този смисъл не би могъл да се третира и като юридически факт по отношение на данъчното задължение. С него се констатира вече възникнало по силата на закона данъчно задължение, което се установява и с акт по чл. 106 - 107 от ДОПК на основание подадена от задълженото лице декларация, или със самата декларация, когато по силата на закон лицето само изчислява данъчната основа и дължимия данък (чл. 105 от ДОПК).

От изложеното несъмнено следва извод за автономност и независимост на

административното производство (ревизионно) и наказателното производство в областта на данъчните правоотношения. Резултатите от проведено административно производство не обвързват наказателното производство, т.е. дори в административното производство за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски да не бъдат установени задължения над декларираните от лицето, разследващите органи могат да приемат, че е налице укриване на данъци и задължителни осигурителни вноски и обратното - при установени по административен ред такива задължения, те да не представляват престъпление.

В този смисъл, с Тълкувателно решение № 1 от 07.05.2009 г. Върховният касационен съд потвърди, че административното и наказателното производство са самостоятелни и независими, а от това следва и че не е необходимо (задължително) условие задължението да бъде установено по реда на ДОПК, за да се търси наказателна отговорност от лицето, извършило престъпното деяние. В резултат на извършени престъпленията против данъчната и кредитната система възниква щета за бюджета, представляваща невнесеният в бюджета данък. Размерът на щетата може да бъде определен освен с акт по ДОПК и от експертиза в наказателното производство (било поради причина, че разследващите органи, съответно наказателният съд не са обвързани със сочения от органите по приходите размер, било поради факта, че органите по приходите не могат да извършат ревизия поради изтекъл срок по чл. 109 от ДОПК, или пък задълженията са погасени по давност и съответно не могат да бъдат събрани принудително, или лицето не е подало данъчна декларация, или е подало такава с невярно съдържание).

Съдът специално отбелязва, че спецификата на инкриминираната дейност - укриване на данъчни задължения, по необходимост свързва доказателствената съвкупност в наказателното производство с ревизионната дейност на приходната агенция. Това обаче не означава, че се смесват обстоятелствата, предмет на доказване по обвинението, с относимите към данъчния деликт обстоятелства, които са основа за ангажиране на административна отговорност. Съдът изследва обстоятелствата от кръга на подлежащите на доказване по чл. 102 от НПК единствено със способите и средствата на НПК, без да презумира формална доказателствена сила на заключенията на органите по приходите, както не би могъл да направи това и по отношение на което и да било друго доказателство или доказателствено средство (чл. 14, ал. 2 от НПК).

Именно в съответствие с тези основни принципи в наказателния процес са и новите редакции на чл. 127, ал. 1 и 2 от НПК. С цел да не се допусне буквално

възприемане на ревизионния акт, като единствено доказателствено средство, въз основа на което се базира обвинението и присъдата, е въведена и новата алинея 2 на чл. 127 от НПК. В този смисъл двете алинеи следва да се разглеждат и тълкуват заедно. Ревизионните актове се оценяват съвкупно с всички други доказателства и доказателствени средства в наказателното производство, за да бъде разкрита обективната истина.

Не споделям изложеното в искането на ПВКС виждане, че ревизионните актове не следва да се съобразяват в наказателното производство като доказателствено средство, тъй като подлежат на последващ съдебен контрол и в същите са приложени презумпции. Ревизионните актове не съдържат предположения, а обективират в акт установеното от органите по приходите в хода на административното производство, като същото е задължително подкрепено с доказателства. Дали обаче констатираното със същия акт ще бъде съобразено в наказателното производство е въпрос на автономност на наказателното производство спрямо административното.

Същите аргументи важат в пълна сила и за докладите по чл. 19 от ЗДФИ, въпреки тяхната сезираща функция като документи, а именно при наличие на данни за извършено престъпление същите следва да се изпратят на органите на прокуратурата.

Основната цел на държавната финансова инспекция е да защитава публичните финансови интереси. Финансовите инспекции се осъществяват при спазване на процесуалните правила, съдържащи се в ЗДФИ. Тези правила са насочени към обезпечаване на задължението, произтичащо от разпоредбата на чл. 3 от ЗДФИ - държавната финансова инспекция да се осъществява при спазване на принципите на законност, обективност, служебно начало и конфиденциалност.

Спазването на принципа за обективност изисква от финансовите инспектори, като органи на финансовата инспекция по смисъла на чл. 7 от ЗДФИ, безпристрастно, пълно и точно да установят всички факти и обстоятелства, предмет на извършваната финансова инспекция.

При извършване на финансовата инспекция своето приложение намира и принципът за служебното начало, който възлага инициатива на финансовите инспектори за установяване на всички факти и обстоятелства, свързани с проверяваната финансова и стопанска дейност на инспектираните организации или лица. В съответствие с разпоредбата на чл. 17, ал. 2 или ал. 3 от ЗДФИ засегнатото лице има право да изрази становище по изготвения от финансовия инспектор

доклад, включително и да ангажира нови доказателства. На засегнатата страна са предоставени възможности да се запознава с материалите и да представя доказателства в подкрепа на своите твърдения.

Резултатите от финансовата инспекция се обективират в доклад, който съдържа направените констатации, подкрепени с доказателства.

След връчването на доклада ръководителят на проверяваното лице по смисъла на чл. 4 от ЗДФИ има правото да даде писмено становище в 14-дневен срок от връчването на доклада (арг. от чл. 17, ал.1 от ЗДФИ). Когато докладът съдържа констатации за установени нарушения и вреди, за които в рамките на срока на финансовата инспекция не са съставени актове за установяване на административни нарушения и актове за начет, съответните констатации от доклада и доказателствата към тях се връчват и на лицата, извършили описаните в констатациите нарушения. Посочените лица могат да представят писмено становище по констатациите в 14-дневен срок от датата на връчването.

По постъпилите становища финансовият инспектор, извършил финансовата инспекция, се произнася с мотивирано писмено заключение в 14-дневен срок от постъпването им, което се представя на ръководителя на проверяваното лице, и на останалите лица.

Действително съгласно чл. 105, ал. 1 от НПК доказателствените средства служат за възпроизвеждане в наказателното производство на доказателства или на други доказателствени средства, като не се допускат такива, които не са събрани или изготвени при условията и по реда, предвидени в НПК (арг. от чл.105, ал. 2 от НПК).

Безспорно е, че докладите по чл. 19 от ЗДФИ, като доказателствени средства, изготвени извън и независимо от висиящия наказателен процес, не се ползват с абсолютно доказателствено значение. Във връзка именно с това обстоятелство обаче, съгласно разпоредбата на чл. 127, ал.2 НПК, обвинението и присъдата не могат да се основават само на данните от така съставените доклади по чл. 19 от ЗДФИ. Те съдържат факти, относими към предмета на доказване - фактически констатации, направени от финансовия инспектор, като орган на финансовата инспекция, на основата на събрани от него доказателства (таблици, съставени от финансовия инспектор, справки, констативни протоколи, становища, заверени копия от документи, сведения, декларации, писмени обяснения, заключения на вещи лица и др.).

Предвид горното, считам за необосновано твърдението, че на документите,

каквито са административните актове, като изготвени извън и независимо от наказателния процес, не може да се придава значение като на доказателствен материал, събран по реда и със способите, предвидени в НПК. Значението на тези административни актове е като на всеки друг документ, който трябва да се оценява като писмено доказателствено средство при съблюдаване на принципите на чл. 14, ал. 2 от НПК и чл. 102 от ИПК. В този смисъл неотнормено е съображението за липсата на възможност лицето да участва при събиране на доказателствата, да се запознава с материалите и да представя при същите условия доказателства. Както бе вече посочено, възможността на лицето, адресат на акта, да оспорва актовете на администрацията съществува и тя не влияе на преценката на същите в наказателния процес, тъй като в наказателното производство предмет на доказване са фактите и обстоятелствата по чл. 102 от НПК.

С оглед изложеното, не считам, че разпоредбата на чл. 127, ал. 1, предложения предпоследно и последно от НПК не е относима към нормата на чл. 121, ал. 1 от Конституцията, доколкото задължението на съдилищата да осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес няма никаква връзка с начина на установяването на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски, и тяхната преценка засяга с останалите доказателства в наказателното производство.

Намирам за неоснователно и изложеното във второто искане от ПВКС - да бъде приета за противоконституционна разпоредбата на чл. 411а, ал. 1, т. 4 от ИПК, тъй като е в противоречие с конституционни норми, прогласяващи Република България за правова държава – чл. 4, ал. 1 и недопускащи извънредни съдилища – чл. 119, ал. 3 от КРБ.

Твърди се, че с атакуваната разпоредба се разширява подсъдността на Специализирания наказателен съд, като му се възлагат дела за определени престъпления, извършени от определени категории субекти и това давало на този орган на съдебната власт характеристика на извънреден съд.

За да бъде обявен един съд за извънреден по смисъла на чл. 119, ал. 3 от Конституцията, дейността на същия следва да се подчинява на специално създадени процесуални правила, извън общите процесуални правила, както и неговият състав да се формира по други условия и ред, различни от установените за останалите съдии и прокурори.

Съгласно чл. 119 от основния закон правораздаването се осъществява само от съдилища – било от съдилищата, изброени в ал. 1 на този член, било от особени (специализирани) съдилища съобразно ал. 2 на чл. 119 (в този смисъл *Решение № 22 от*

24.09.1998 г. на КС на РБ по конституционно дело № 18/98 г.). От друга страна понятията “специализирани съдилища” и “извънредни съдилища” нито са дефинирани в основния закон, нито са били обект на тълкуване от Конституционния съд. Въпросът не е бил предмет на изследвания или дискусии и в правната доктрина и практика. Концепцията за извънреден съд предполага създаването на институция, извън установения ред, със специални правомощия и функции. Частично темата е засегната в *Решение № 4 от 11.03.1998 г. на КС на РБ по конституционно дело № 16/97 г.*, видно от което характерни за извънредния съд са ограниченият по време мандат и действието за определен период, успоредно със съществуващите правосъдни органи в страната.

Конституционният законодател в чл. 119, ал. 2 допуска създаването на специализирани съдилища, при което по целесъобразност към тях се отклоняват, по волята на законодателната власт, определени видове дела, които до този момент са били подсъдни на общите съдилища (Решение № 10 от 2011 г.).

Специализираният наказателен съд и Апелативният специализиран съд са създадени със закон, като структурното им място в съдебната власт и реда за функционирането им са уредени в Закона за съдебната власт, а компетентността им – в Наказателно-процесуалния кодекс.

В практиката си Конституционният съд (Решение № 10 от 2011 г.) извежда два критерия за оценяване на специализираните наказателни съдилища като специализирани, а не като извънредни.

Първият критерий за да не бъдат определен Специализираният наказателен съд и Апелативният специализиран наказателен съд като извънредни и да отговарят на изискванията за безпристрастност и независимост, че тези съдилища действат при едни и същи условия и прилагат общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуални закони, както и общите съдилища.

Вторият критерий за оценяване на специализираните наказателни съдилища са условията и редът за назначаване на съдиите в тях. Условията и редът трябва да са предвидени в закон (Закон за съдебната власт) и да са същите, прилагани при назначаване на съдиите в цялата съдебна система.

Специализираният наказателен съд и Апелативният специализиран наказателен съд са редовни специализирани съдилища от съдебната система в Република България и не заемат някакво специално място спрямо останалите съдилища, прокуратури и следствени органи. Съгласно разпоредбата на чл. 411е от НПК Специализираният наказателен съд прилага общите правила, доколкото в Глава тридесет и първа “а” от Наказателно-

процесуалния кодекс с наименование "Особени правила за разглеждане на дела, подсъдни на специализираните наказателни съдилища" няма особени правила (Мотиви към Тълкувателно решение № 2 от 2017 г. на Конституционния съд). Това означава, че няма разлика между общите съдилища и Специализирания наказателен съд относно правата на участниците в досъдебната и съдебната фаза на производството, относно правилата на доказване, видовете доказателства и доказателствените средства, образуването и провеждането на разследването, начина на провеждане на съдебното производство, възможността за конституиране на граждански ищци и частни обвинители и за предявяване на граждански искове, начин на изготвяне и съдържание на съдебните актове, възможността за въззивно обжалване на присъдите на Специализирания наказателен съд пред Апелативния специализиран съд и на касационно обжалване на решенията на последния пред Върховния касационен съд (чл. 411б, НПК), което е гаранция за точното и еднакво прилагане на законите от специализираните наказателни съдилища.

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, да постановите решение, с което да отхвърлите искането на Плеума на ВКС за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл. 127, ал. 1, предложения предпоследно и последно и на чл. 411а, ал. 1, т. 4 от Наказателно-процесуалния кодекс, приети със Закон за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс, обн. ДВ, бр. 63 от 04.08.2017 г.

МИНИСТЪР:

ВЛАДИСЛАВ ГОРАНОВ