



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Изх. № /2014 г.
София,

ДО
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА
ПЪРВА КОЛЕГИЯ ВЪВ
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН
СЪД

ИСКАНЕ
от
СОТИР ЦАЦАРОВ – ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РБ

ОТНОСНО: 1. Допустимостта на ограничаване по териториален признак на правомощията на органа по приходите, определен със заповедта по чл.112, ал.2, т.1 ДОПК да възлага ревизии.

2. Влиянието на неспазването на изискванията на чл.117, ал.2, т.10 ДОПК и липсата на подпис на някои от органите по приходите, съставили ревизионния доклад, върху действителността на ревизионния акт, неразделна част от който е този доклад.

УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ СЪДИИ,

Съгласно чл.112, ал.1 ДОПК ревизионното производство се образува с издаването на заповедта за възлагане на ревизията, а според чл.112, ал.2, т.1 ДОПК ревизията може да се възлага от орган по приходите, определен от териториалния директор на компетентната териториална дирекция, като в чл.8

ДОПК са посочени правилата за определяне на тази дирекция в зависимост от различните субекти на административните производства по този кодекс.

Териториалният обхват, седалищата, обхватът на дейността и структурата на териториалните дирекции /ТД/ се одобряват от Управителния съвет на НАП, съгласно чл.5, ал.5, т.5 и 6 ЗНАП. С Решение № РМФ-286/19.12.2009 г. на УС на НАП е извършена организационна реформа, като съществуващите 28 ТД са преобразувани в 5 ТД, считано от 01.01.2010 г. С т.4 от Решението към новите териториални дирекции се създават офиси /дирекции/, в които се осъществяват дейностите по обслужване на данъкоплатци и осигурители, съответстващи на досегашните ТД.

При възлагане на правомощия по чл.112, ал.2, т.1 ДОПК на определени органи по приходите, в заповедите на съответните териториални директори, тези офиси /дирекции/ са посочвани като „изнесено работно място” /ИРМ/.

Съгласно чл.117, ал.1 ДОПК не по-късно от 14 дни след изтичането на срока за извършване на ревизията се съставя ревизионен доклад от ревизиращия орган, който следва да съдържа и подписите на съставилите го органи по приходите, според разпоредбата на чл.117, ал.2, т.10 ДОПК. Този ревизионен доклад се прилага към ревизионния акт и е неразделна част от него – чл.120, ал.2 ДОПК.

При произнасянето на съставите на първо и осмо отделение от първа колегия на ВАС по въпроса относно действителността на ревизионни актове във връзка с компетентността на възложилия ревизията орган по приходите с изнесено работно място, както и по повод на липса на подпис на някой от органите, съставили ревизионните доклади, е налице противоречива съдебна практика по прилагането и тълкуването на посочените разпоредби на ДОПК.

I. Относно приложението на чл.112, ал.2, т.1 ДОПК.

1. Една група съдебни състави приемат, че заповедите по чл.112, ал.2, т.1 ДОПК по своето естество представляват вътрешноведомствени актове, които засягат правата и задълженията на лицата, включени в състава на съответната ТД, но са неотнормирани към трети лица. Индивидуализирането в тези заповеди на органа по приходите, компетентен да възлага ревизии, чрез длъжността, името на

лицето, изпълняващо функциите на орган по приходите и мястото му на работа, не ограничава териториалната компетентност на получилия правомощието само до територията на съответното ИРМ. Съставите отбелязват, че от посочването в заповедите, че това лице е с месторабота в определено ИРМ, не следва, че то има правомощия единствено и само по отношение на задължените лица, които имат седалище в района на това ИРМ. Тези състави посочват, че в ДОПК и ЗНАП не съществува законово регламентирано понятие „изнесено работно място”, поради което за директора на съответната териториална дирекция не съществува законова възможност да ограничава правомощията на упълномощените от него лица по чл.112, ал.2, т.1 ДОПК на териториален принцип, т.е. да възлагат ревизии само по отношение на лица, които имат седалище в района на ИРМ.

В този смисъл са следните актове на състави на ВАС:

- решение № 7032/27.05.2014 г. по адм. д. № 12786/2013 г. на първо отделение;
- решение № 6076/08.05.2014 г. по адм. д. № 12774/2013 г. на първо отделение;
- решение № 4109/25.03.2014 г. по адм. д. № 190/2014 г. на първо отделение;
- решение № 3807/19.03.2014 г. по адм. д. № 2480/2013 г. на първо отделение;
- решение № 1537/04.02.2014 г. по адм. д. № 13095/2013 г. на първо отделение;
- решение № 1249/30.01.2014 г. по адм. д. № 12977/2013 г. на първо отделение;
- решение № 13772/22.10.2013 г. по адм. д. № 1659/2013 г. на осмо отделение;
- решение № 13544/17.10.2013 г. по адм. д. № 2684/2013 г. на първо отделение;
- решение № 3299/11.03.2013 г. по адм. д. № 7026/2012 г. на осмо отделение;

- решение № 2018/12.02.2013 г. по адм. д. № 8111/2012 г. на първо отделение;
- решение № 1955/11.02.2013 г. по адм. д. № 8447/2012 г. на осмо отделение;
- решение № 15864/12.12.2012 г. по адм. д. № 5427/2012 г. на осмо отделение;
- решение № 12219/04.10.2012 г. по адм. д. № 15945/2011 г. на осмо отделение;
- решение № 6655/10.05.2012 г. по адм. д. № 10050/2011 г. на първо отделение;
- решение № 6192/03.05.2012 г. по адм. д. № 9535/2011 г. на първо отделение и други съдебни актове на ВАС.

2. Други състави отбелязват в решенията си, че правомощията за издаване на заповеди за възлагане на ревизии по закон се упражняват от директора на ТД на НАП, който може на основание чл.11, ал.3 ЗНАП да ги предостави за упражняване на друг орган по приходите, което означава, че тези правомощия могат да бъдат предоставени, както в пълен обем, така и частично, за всички данъчни субекти, обхванати от териториалната компетентност на съответната ТД или за част от тях. Тълкувайки издадените заповеди по чл.112, ал.2 т.1 ДОПК, те приемат, че упълномощените с тях органи по приходите имат право да издават заповеди за възлагане на ревизии при териториален обхват на компетентността им, ограничен само до територията на изнесеното работно място.

В този смисъл са следните актове на състави на ВАС:

- решение № 6532/15.05.2014 г. по адм. д. № 13689/2013 г. на осмо отделение;
- решение № 5985/07.05.2014 г. по адм. д. № 10835/2013 г. на осмо отделение;
- решение № 5542/23.04.2014 г. по адм. д. № 10747/2013 г. на осмо отделение;
- решение № 5236/15.04.2014 г. по адм. д. № 12557/2013 г. на осмо отделение;

- решение № 4199/26.03.2014 г. по адм. д. № 10795/2013 г. на осмо отделение;

- решение № 4155/25.03.2014 г. по адм. д. № 10257/2013 г. на осмо отделение;

- решение № 4470/01.04.2013 г. по адм. д. № 14230/2012 г. на осмо отделение и др.

II. Относно приложението на чл.117, ал.2, т.10 ДОПК.

1. В актовете на една група съдебни състави на ВАС се приема, че неподписването на ревизионния доклад /РД/ от някои от органите по приходите, натоварени да го изготвят, не може да рефлектира върху валидността на ревизионния акт. Съставите посочват, че РД няма самостоятелно значение, а е част от ревизионното производство, което завършва с издаването на ревизионен акт, подлежащ на обжалване по административен и съдебен ред и неподписването му от някой от съставилите го органи не води до нищожност на ревизионния акт. Законодателят е дал възможност на ревизираните лица да възразят срещу РД, поради което те не са лишени от право на защита. Ревизионният доклад не представлява индивидуален административен акт, който самостоятелно да подлежи на съдебен контрол, а е част от ревизионното производство, което завършва с издаване на ревизионен акт.

В този смисъл са следните актове на състави на ВАС:

- решение № 6638/15.05.2013 г. по адм. д. № 12122/2012 г. на първо отделение;

- решение № 15187/18.11.2013 г. по адм. д. № 2670/2013 г. на осмо отделение;

- решение № 6717/15.05.2013 г. по адм. д. № 10838/2012 г. на осмо отделение;

- решение № 16363/19.12.2012 г. по адм. д. № 4625/2012 г. на осмо отделение;

- решение № 16569/15.12.2011 г. по адм. д. № 9284/2011 г. на осмо отделение;

- решение № 11160/18.08.2011 г. по адм. д. № 15940/2010 г. на първо

отделение;

- решение № 1227/01.02.2010 г. по адм. д. № 11781/2009 г. на първо „а” отделение и др.

2. В друга група съдебни актове съставите на ВАС посочват, че неподписването на РД от някои от ревизорите представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила, макар РД да няма самостоятелно значение, а е неразделна част от ревизионния акт, предмет на обжалване. Липсата на подпис на някои от овластените ревизори представлява нарушение на чл.117, ал.2, т.10 ДОПК, което води до липса на валидно волеизявление на ревизиращия екип за отразените в ревизионния акт констатации и до нищожност на ревизионния доклад. При нищожен ревизионен доклад, който е неразделна част от ревизионния акт по чл.120 ал.2 ДОПК, ревизионният акт е издаден без основание и е нищожен.

В този смисъл са следните актове на състави на ВАС:

- решение № 15996/03.12.2013 г. по адм. д. № 3803/2013 г. на осмо отделение;

- решение № 13850/06.11.2012 г. по адм. д. № 778/2012 г. на осмо отделение;

- решение № 5858/25.04.2012 г. по адм. д. № 9224/2011 г. на първо отделение;

- решение № 5554/20.04.2011 г. по адм. д. № 12652/2010 г. на първо отделение;

- решение № 11954/14.10.2009 г. по адм. д. № 6222/2009 г. на първо отделение и др.

Съществуват и съдебни актове, в които съставите приемат, че ревизионният доклад би бил нищожен само, ако не е подписан от мнозинството от състава на изготвилите го органи по приходите – решения № 7328/23.05.2012 г. по адм. д. № 8343/2011 г. и № 10005/03.10.2008 г. на първо отделение и решение № 15996/03.12.2013 г. по адм. д. № 3803/2013 г. на осмо отделение.

Тази противоречива съдебна практика налага приемането на тълкувателно решение от Общото събрание на първа колегия във Върховния административен

съд.

Поради изложеното и на основание чл.125 от ЗСВ правя следното

ИСКАНЕ:

Общото събрание на първа колегия във ВАС да приеме тълкувателно решение по следните въпроси:

1. Допустимо ли е със заповедта по чл.112, ал.2, т.1 ДОПК директорът на компетентната териториална дирекция да ограничава по териториален признак правомощията на определени от него органи по приходите за издаване на заповеди за възлагане на ревизии само по отношение на физически или юридически лица, чиито постоянен адрес, седалище, адрес на управление или местоизвършване на дейността се намират в даден регион от територията на тази дирекция ?

2. При неспазване на изискванията на чл.117, ал.2, т.10 ДОПК и липса на подпис на някои от органите по приходите в съставения от тях ревизионен доклад, налице ли е нищожност на издадения ревизионен акт, неразделна част от който е този доклад, съгласно чл.120, ал.2 ДОПК ?

ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ:

/С. Цацаров/