



ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“  
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ • КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“

---

**Недялко Георгиев Петров**

*задочен докторант*

**ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА  
ПО АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС  
И ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛНИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС**

## **АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за придобиване на ОНС „доктор“

Област на висше образование: 3. Социални, стопански и правни науки,  
Професионално направление: 3.6 Право,

Докторска програма: Административно право и административен процес  
към катедра „Публичноправни науки“ към ПУ „Паисий Хилендарски“

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ: ПРОФ. Д-Р ИВАН СТОЯНОВ

*Пловдив, 2019 г.*

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от катедра „Публичноправни науки“ на Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ на 21.06.2019 г.

Публичната защита ще се състои на открито заседание на научно жури в състав:

**Вътрешни членове:**

Проф. д-р Иван Георгиев Стоянов (научен ръководител), област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Финансово право).

Проф. д-р Иван Тодоров Тодоров, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Административно право и административен процес).

**Резервен член:**

Доц. д-р Константин Василев Пехливанов, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Административно право и административен процес).

**Външни членове:**

Проф. д-р Цветан Георгиев Сивков, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Административно право и административен процес), Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Доц. д-р Красимир Симеонов Мутафов, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Финансово право), Център по правни науки на Бургаския свободен университет.

Доц. д-р Валентина Александрова Голева, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Финансово право), Правно-исторически факултет на Югозападен университет „Неофит Рилски“ – Благоевград

**Резервен член:**

Доц. д-р Евелина Димитрова Стоева-Димитрова, област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, проф. направление 3.6 Право (Финансово право), Юридически факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив, ул. Цар Асен № 24.

## СЪДЪРЖАНИЕ

Обща характеристика на дисертационния труд.....	7
---	---

### ГЛАВА I.

#### ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО

§ 1. Същност на доказването в административното производство по АПК.....	8
§ 2. Приложение на принципите на АПК при доказването.....	9
§ 3. Доказателствена тежест в административното производство.....	10
§ 4. Събиране на доказателства в административното производство.....	10
§ 4.1. Участници, субекти и страни.....	10
§ 4.2. Уведомяване за започване на производството.....	11
§ 4.3. Участие на страните в процеса на доказване.....	11
§ 4.4. Събиране на доказателства.....	11
§ 5. Доказателства.....	13
§ 6. Зачитане на тайната на страните.....	13
§ 7. Доказателствени средства.....	14
§ 8. Писмени доказателства.....	14
§ 8.1. Общи бележки.....	14
§ 8.2. Документ.....	15
§ 8.3. Електронен документ.....	15
§ 8.4. Категории документи.....	16
§ 8.4.1. Свидетелстващи и диспозитивни документи.....	16
§ 8.4.2. Официални и частни документи.....	16
§ 8.4.3. Подписан и неподписан документ.....	16
§ 8.4.4. Автентични и неавтентични.....	16
§ 8.4.5. Верни и неверни документи.....	16
§ 8.4.6. Истински и неистински документи.....	16
§ 8.5. Доказателствена сила на частните документи.....	16
§ 8.5.1. Общи бележки.....	16
§ 8.5.2. Формална доказателствена сила.....	18
§ 8.5.3. Материална доказателствена сила.....	18
§ 8.5.4. Недостатъци на частните документи.....	18
§ 8.5.5. Удостоверяване на дата, съдържание и подписи на частен документ.....	19
§ 8.5.6. Неподписани частни документи.....	19
§ 8.5.7. Противопоставимост на датата.....	19
§ 8.6. Доказателствена сила на официалните документи.....	19
§ 8.6.1. Материална доказателствена сила.....	19
§ 8.6.2. Достоверност на датата и мястото на съставяне.....	19
§ 9. Събиране на документи от страните и от неучастващи в производството лица.....	19
§ 9.1. Събиране на документи от страните в производството.....	20
§ 9.2. Събиране на документи от неучастващи в производството лица.....	20

§ 10. Сведения от неучастващи в производството лица и пояснения на страните. ....	21
§ 10.1. Сведения от неучастващи в производството лица. ....	21
§ 10.2. Пояснения от страната. ....	21
§ 10.3. Особен ред за извършване на някои процесуални действия. ....	22
§ 10.3.1. Събиране на доказателства по делегация. ....	22
§ 10.3.2. Събиране на сведения, обяснения и пояснения по телефона. ....	23
§ 10.4. Право да се откаже даването на сведения. ....	23
§ 11. Експертиза. ....	24
§ 12. Оглед. ....	25

## ГЛАВА II.

### ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС В СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО

§ 1. Тежест на доказване. ....	26
§ 2. Доказателства. ....	27
§ 3. Доказване в касационното производство. ....	28

## ГЛАВА III.

### ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛНИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО.

§ 1. Същност на доказването по ДОПК. ....	28
§ 2. Доказване. ....	29
§ 3. Принципи на данъчния кодекс и доказване. ....	29
§ 4. Доказване и доказателствена тежест в административното производство. ....	29
§ 5. Споразумение относно доказателствата. ....	30
§ 5.1. Предмет на споразумението. ....	30
§ 5.2. Ред за сключване. ....	30
§ 5.3. Одобряване на споразумението. ....	31
§ 5.4. Действие на споразумението при съдебно обжалване на ревизионния акт. ....	31
§ 6. Права и задължения на участниците в производствата по ДОПК свързани с доказването. ....	32
§ 6.1. Права и задължения на органа по приходите. ....	32
§ 6.2. Задължения и права за участниците в производствата по ДОПК. ....	32
§ 6.3. Задължение за съхраняване и предоставяне на информация. ....	32
§ 7. Действия за обезпечаване на доказателства. ....	33
§ 7.1. Обезпечаване на доказателства чрез опис или чрез изземване с опис на доказателствени средства, както и чрез копиране на информация от и на технически носители. ....	33
§ 7.2. Обезпечаване, събиране и присъединяване на доказателствени средства със съдействието или от органите на Министерство на вътрешните работи. ....	34
§ 7.3. Обезпечаване на доказателства при осъществяване на фискален контрол. ....	34

§ 7.4. Насрещна проверка .....	35
§ 7.5. Проверка по делегация .....	35
§ 7.6. Доказателства, събрани от други контролни органи .....	36
§ 7.7. Вещи при проверявани лица .....	36
§ 8. Писмени доказателства .....	36
§ 8.1. Допустимост на писмените доказателства .....	36
§ 8.2. Протоколи .....	37
§ 8.3. Счетоводни документи .....	37
§ 8.4. Документи, издавани от автоматични устройства или системи .....	38
§ 8.5. Справки .....	38
§ 8.6. Данни от технически носители .....	38
§ 8.7. Писмени обяснения .....	38
§ 8.7.1. Обща характеристика .....	38
§ 8.7.2. Писмени обяснения от данъчния субект .....	39
§ 8.7.3. Писмени обяснения при насрещна проверка .....	39
§ 8.7.4. Писмени обяснения на трети лица .....	40
§ 8.7.5. Приложение на писмените обяснения в съдебното производство .....	40
§ 9. Експертиза .....	40
§ 9.1. Общи бележки .....	40
§ 9.2. Възлагане на експертизата .....	41
§ 9.3. Определяне на експерт .....	41
§ 9.4. Извършване на експертизата .....	41
§ 9.5. Приемане на експертизата .....	41
§ 9.6. Специалисти .....	42
§ 10. Веществени доказателства и доказателствени средства .....	42

#### **ГЛАВА IV.**

##### **ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА**

##### **ПО ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛНИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС В СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО.**

§ 1. Същност .....	43
§ 2. Доказване в производството по чл. 122 от ДОПК .....	43
§ 3. Особени правила в производството по съдебно обжалване .....	43
Заключение .....	44
Публикации на автора по темата на дисертационния труд .....	44



## ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

### 1. Увод. Значимост на изследването.

През 1905 г., проф. Стефан Киров, в своя реферат „Нужда от защита на обществените права и от административно правосъдие у нас“, представен на Първия събор на българските юристи през 1905 г., заявява: *„Не подлежи на оспорване, че без административно правосъдие, без възможност на гражданина да оборва по законен ред незаконните действия на административната власт, не може да се говори за добър ред, още по-малко за правов ред в една държава. При липса на легални средства за гражданина остава едно от двете; или да се противи на неправдините със сила, което довежда до анархия; или пък да търпи тия неправди, което е царството на произвола, а не на правото.“* Тези слова никога не са имали по-голяма тежест, от тази която имат към настоящия момент. Днес регулаторната дейност, както на държавата, така и на Европейският съюз е така необходима, както не е била никога преди това.

За да може да се развие едно административно производство, то неизменно следва да премине през процеса на издирване на истината досежно юридическия факт или факти, предпоставка за издаването на законосъобразен и целесъобразен индивидуален административен акт, а в съдебното производство за постановяването на правилно и законосъобразно решение. Считам, че настоящият труд има своето както теоретично, така и практическо значение, тъй като липсва единно задълбочено изследване относно процеса на доказване в административното и данъчното производства. Действително доказването е разглеждано многократно в теорията, включително от акад. Петко Стайнов (*„Административно правосъдие“, С. Стопанско развитие, 1936 г.*), проф. г-р Кино Лазаров и проф. г-р Иван Тодоров (*Лазаров, К., Тодоров, И., „Административен процес“, С., Сиела, 2009*), от проф. г-р Д. Костов и проф. г-р Д. Хрусанов (*Костов, Д., Хрусанов, Д., „Административен процес“, С., Сиби, 2001*), от проф. г-р Емилия Къндева (*„Съвременно административно правосъдие“, С., Сиела, 2006*) и др. Налице са и изследвания на отделните аспекти на доказването, така например *„Събиране на доказателствата при издаване на индивидуални административни актове след промените в АПК“*, на проф. Иван Тодоров (<https://news.lex.bg/събиране-на-доказателствата-при-изда>). Въпреки това, макар и с изключителна ценност, цитираните изследвания са съсредоточени към цялостното провеждане на административния процес или разглеждат отделни въпроси на доказването по АПК, при което доказването по АПК и ДОПК не е изследвано в тази дълбочина, в която е изследвано доказването в гражданския процес. Дисертационният труд разглежда доказването по АПК и ДОПК в общия случай и цели да даде един задълбочен общ преглед на действаща уредба, както по АПК, така и по ДОПК, който преглед да обхване всички аспекти на доказването, за които е налице изрична уредба в посочените кодекси, сиреч, за които липсва препратка към ГПК. Дисертационният труд би бил полезен както за практикуващи юристи, така и за служители на администрацията, като към момента целенасочено изследване на процеса на доказване по АПК и ДОПК няма, а с оглед обема на регулаторната дейност, такова е безспорно необходимо. Още повече, трудът би бил и основа за разглеждане на доказването в отделните производства, спрямо които се прилагат АПК и ДОПК.

Дисертационният труд е съобразен със законодателството действащо към месец февруари 2019 г., като са разгледани и измененията на АПК приети със Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (*Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.*), включително и тези влизащи в сила от 01.10.2019 г.

## **2. Структура на дисертационния труд.**

Дисертационният труд е в обем от 197 страници, разделен в Увод, четири глави и заключение. Четирите глави обхващат следните въпроси:

Глава I „Доказване, доказателства и доказателствени средства по Административнопроцесуалния кодекс в административното производство“.

Глава II „Доказване, доказателства и доказателствени средства по Административнопроцесуалния кодекс в съдебното производство“.

Глава III „Доказване, доказателства и доказателствени средства по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в административното производство“.

Глава IV „Доказване, доказателства и доказателствени средства по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в съдебното производство“.

## **3. Предмет на дисертационния труд.**

Дисертационният труд разглежда доказването по АПК и ДОПК, като цели изясняването на основните въпроси свързани с доказването, както са регламентирани от двата кодекса. Доказването в гражданския процес е широко и подробно изследвано, като то намира приложение и в производствата по АПК и ДОПК, но последните съдържат регламентация, която е непозната за гражданския процес и която не е всестранно разглеждана самостоятелно. Предмет на настоящия труд е именно уредбата на АПК и ДОПК, свързана с доказването, към която ГПК е неприложим и не съдържа аналог.

Самото изследване е проведено като развитие на съществуващите теоретични изследвания, съвместено с преглед на съдебната практика. Въпросите, които не са били предмет на теоретични изследвания до момента са разработени, като е разгледана нормативната уредба, съобразени са целта, която законодателя си е поставил с приемането на отделните текстове и резултатите от прилагането им от съдилищата.

## **ГЛАВА I.**

### **ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО.**

Глава I „Доказване, доказателства и доказателствени средства по Административнопроцесуалния кодекс в административното производство“ разглежда доказването, доказателствата и доказателствените средства по АПК в административното производство. Разделена е на 12 отделни точки.

#### **§ 1. Същност на доказването в административното производство по АПК.**

Първа точка разглежда основните положения на доказването в административното производство, като процес на издирване на истината относно релевантните за случая факти и връзките между тях.

Развива се, че доказването по АПК е свързано с издирване на истинната информация досежно юридическия факт или факти, предпоставка за издаването на законосъобразен и целесъобразен (*при оперативна самостоятелност*) индивидуален административен акт. Прието е, че по своята същност доказването представлява дейността по посочването, изискването, представянето, събирането и обсъж-



дането на доказателства – процесуалните действия, които в съвкупността си съставляват доказването. Като съвкупност от процесуални действия, доказването се осъществява от административния орган и другите страни в производството по издаване на административния акт, а в хода на съдебното производство – и от съда.

Анализирани са понятията „доказателства“ (чл. 37, ал. 1 от АПК) и „доказателствени средства“ (чл. 39, ал. 1 от АПК) според уредбата им в АПК. Отбелязано е, че от съдържателна гледна точка, даденото от законодателя определение е изключително широко, като ограничава доказателствата само до реда на тяхното събиране. Отчетено е, че подходът към допустимите доказателствени средства е идентичен. Взето е предвид, че при доказателствените средства, законодателят е предвидил възможността, при необходимост да въведе допълнителни изисквания в специалните закони, касаещи определени административни производства, чийто предмет налага това.

Въз основа на съпоставка на регламентацията на понятията „доказателства“ и „доказателствени средства“ в АПК и липсата на такава регламентация в ДОПК (за разлика от отменения ДПК) са развити съображения обосноващи, че подходът приет в ДОПК е по-разумен.

## **§ 2. Приложение на принципите на АПК при доказването.**

Втора точка от глава I разглежда проявлението на основните принципи на АПК във връзка с доказването.

В уводната част е отчетено, че принципът е ръководно начало. Основните принципи на АПК са установени в Глава Втора от АПК и представляват основните начала на всички производства, попадащи в обхвата на кодекса. Последното налага спазването на тези принципи и по отношение на доказването, както в хода на административното производство, така и в съдебното производство.

На първо място е разгледан принципът на „истинност“, регламентиран в чл. 7 от АПК. Този принцип налага административните актове да се основават на действителните факти от значение за случая. Установяването в хода на съответното производство на достатъчно, непротиворечива и несъмнена информация относно проявлението на конкретно юридическо действие или юридическо събитие означава, че е налице „действителен факт от значение за случая“. В общия случай, в производството по издаване на индивидуален административен акт, това следва да бъде сторено от водещия производството орган. Отбелязано е, че от това правило има и изключения. В хода на съдебното производство, доказването следва да бъде проведено от страната, която носи доказателствената тежест.

Подробно се разглежда, че спазването на принципа за „истинност“ не допуска административният акт или съдебното решение да се основават на предположения, на неверни или изопачени сведения за съществуването или несъществуването на определен факт от действителността с правно значение.

Принципът на „истинност“ е разгледан и във връзка с принципа на „безпристрастност“, установен в чл. 10 от АПК, която разпоредбата забранява в производството да участва длъжностно лице, което е заинтересовано от изхода му или има с някои от заинтересованите лица отношения, пораждащи основателни съмнения в неговото безпристрастие. Разгледани са случаите, в които длъжностното лице може и следва да бъде отведено.

Изследвано е също така и приложението на принципа на „служебно начало“ във връзка с доказването. Принципът е установен в чл. 9 от АПК. Отбелязано е, че принципът на служебното начало е уреден с различен интензитет в админист-

ративните и съдебните производства в кодекса. Подробно се развива, че в производствата пред административните органи, служебното начало е силно застъпено и категорично формулирано в разпоредбите на чл. 9, ал. 1 и 2 от АПК. Заклучено е, че въпреки това, не следва да се приема, че доказателствената тежест във всяко административно производство е възложена изцяло, само и единствено върху административния орган. Посочено е, че служебното събиране на доказателства е изрично предвидено в чл. 36, ал. 1 от АПК, като това е общото правило, от което се допускат изключения в предвидените в кодекса или в специален закон случаи. Въз основа на анализ са изложени съображения, че по отношение на съдебното производство, принципа на служебното начало не е така ясно изразен.

На последно място е разгледан принципът на „равенство“ (чл. 8 от АПК), осигуряващ на страните възможност да участват в административното производство. Посочено е, че спазването на принципа налага всеки заинтересован да може да се възползва от всички права, предвидени в АПК, съобразно процесуалното положение, което заема, ако са налице законовите условия за това.

### **§ 3. Доказателствена тежест в административното производство.**

Трета точка на глава I разглежда доказателствената тежест в административното производство по АПК.

Разгледани са разпоредбите на чл. 7, ал. 1 от АПК, чл. 36, ал. 1 от АПК и чл. 9, ал. 1 и ал. 2 от АПК. Въз основа на анализ е заклучено, че по правило, в административното производство, доказателствената тежест е за водещия производството орган. Отчетено е, че въпреки това не следва да се разбира, че доказателствената тежест във всяко административно производство е възложена изцяло, само и единствено върху водещия производството орган. Изключения от това правило се въвеждат обикновено в специални закони, уреждащи производства по издаване на индивидуални административни актове в полза на молителя. В тези случаи, специалната уредба изисква заявителят да представи заедно с искането си определени писмени доказателства. Ако изискваните доказателства са налице, то органът следва да издаде искания акт, а ако не са налице, да укаже на заявителя да отстрани допуснатите несъответствия, като определи и срок за това. В този тип производства органът не събира доказателства, а само разглежда представените с искането за издаване на съответния акт.

### **§ 4. Събиране на доказателства в административното производство.**

В точка четвърта са разгледани основните положения на събирането на доказателства в административното производство по АПК. Точката е разделена на четири отделни подточки, както са изложени по-долу.

#### **§ 4.1. Участници, субекти и страни.**

В подточка 4.1. е направено разграничение между понятията участници, субекти и страни.

Въз основа на приетото в доктрината и практиката е изложено, че „участници“ е най-общото понятие, което включва всички граждани, организации и органи, които се намесват по някакъв начин в административния процес. Сред тях основна роля имат „субектите“, към които спада водещият орган и страните, които могат със своите действия да предизвикват започване, придвижване и приключване на производството. Най-тясно е понятието „страни“ – това са част от субек-

тите на процеса, които са го иницирали, встъпили са или са привлечени в него, за да защитават свои права и интереси. Посочено е, че водещия орган не може да бъде причислен към страните, като макар да е страна по отделните административнопроцесуални отношения, той не е страна в административната фаза на процеса, тъй като не е заинтересован от неговия изход. Отбелязано е, че последното е прието и в практиката на ВАС, като са разгледани Определение №628 от 13.01.2011 г. на ВАС по адм. г. № 15150 / 2010 и Определение № 13347 от 25.10.2012 г. по адм. г. № 12675/2012 по описа на ВАС, застъпващи тази позиция.

#### **§ 4.2. Уведомяване за започване на производството.**

В подточка 4.2. е разгледано уведомяването за започване на административното производство.

Застъпва се, че уведомяването на всички заинтересовани граждани и организации освен заявителя (*ако производството е поставено в ход по искане на страна*) за започване на производството, е сред основните задължения на органа, което има отношение към доказването. Анализирани са текстовете на чл. 26, ал. 1 от АПК. Посочено е, че с уведомяването водещият орган конституира страните в производството, независимо дали то започва по инициатива на органа или по искане на гражданин или организация, а в предвидените от закона случаи – на прокурора, омбудсмана, по-горестоящия или друг държавен орган. След анализ е прието, че неспазването на чл. 26, ал. 1 от АПК винаги е съществено нарушение на административнопроизводствените правила и съответно самостоятелно основание за отмяна на административния акт, в тази насока, като ясен пример от практиката е посочено Решение № 6955 от 09.06.2016 г. по адм. г. № 8229/2015 на Върховния административен съд. Проведен е преглед и на практиката на ВАС в обратния смисъл, а именно, че нарушението на чл. 26, ал. 1 от АПК не е от категорията на съществените. Във връзка с последното са обсъдени и нововъведените разпоредби на чл. 168, ал. 4 и ал. 5 от АПК (*ЗИДАПК, Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.*). Въз основа на изложеното е мотивирано заключение, че последно цитираната практика на ВАС не следва да бъде споделяна.

#### **§ 4.3. Участие на страните в процеса на доказване.**

Посочва се, че обезпечаването на възможността на страните, реално да участват в производството е от изключително значение за реализиране на правото на защита. Направен е анализа на разпоредбите на чл. 34, ал. 3 от АПК и чл. 35 от АПК. Взето е предвид, че посочените по-горе норми целят да обезпечат пълноценното участие на страните в производството по издаване на индивидуални административни актове. След извършен анализ е поставен и разгледан въпросът: До каква степен обаче нарушаването им засяга като порок административния акт? Анализирани са противоречивата съдебна практика, като мотивирано е изложено заключение според което въпреки, че са допустими известни изключения, то към неспазването на чл. 34, ал. 4 или чл. 35 от АПК, следва да се подхожда с по-голяма строгост от страна на съда.

#### **§ 4.4. Събиране на доказателства.**

В подточка 4.4. е разгледана общата уредба на събирането на доказателства по АПК.

Извършен е подробен анализ на текстовете на чл. 36, ал. 1 – ал. 6 от АПК, в редакцията им с измененията и допълнения въведени със Закона за изменение и допълнение на Административнопроцесуалния кодекс (Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.).

Особено внимание е обърнато на чл. 36, ал. 2 от АПК, като разпоредбата е подробно анализирана и разгледана и във връзка с новата разпоредба на чл. 36, ал. 6 от АПК. В тази насока е обсъдено становището на проф. Иван Тодоров, според което ал. 2 на чл. 36 от АПК има по-тесен обхват ал. 6, но това не прави ал. 2 специален текст спрямо ал. 6, защото ал. 6 прави изчерпателно изброяване на видове доказателства – удостоверения и други документи и при това урежда всички видове доказателства като използва израза „други доказателства“. Отбелязано е, че разпоредбите не се съотнасят като обща спрямо специална една към друга. Излага се, че при преценката дали доказателства да бъдат изискани от страните или от съответния държавен орган, водещият производството орган следва да се ръководи от това кое е процесуално по-икономично и по-бързо. Когато обаче информацията не представлява доказателство, то водещият орган не разполага с право на избор от кого да я изиска.

Направена е съпоставка между АПК и ДОПК, като е отчетено, че в АПК не е предвидена възможност за водещия орган да приеме, че изисканите и непредсатвени от страната доказателства не съществуват.

Въз основа на анализ на третата алинея на чл. 36 от АПК и преглед на съдебната практика (*така например Решение №98 от 05.01.2011 г. на ВАС по адм. г. № 4518/2010*), е прието, че пропускане обсъждането на някое доказателство или изключването му от съвкупността на събраните доказателства, винаги поставя под съмнение изясняването на фактите и обстоятелствата от значение за случая, което не следва да се разбира като задължение за водещия орган да кредитира всички събрани доказателства. Напротив, той разполага с възможността да прецени доказателства, но е длъжен да изложи съображения защо кредитира едни, а други не. Това органът ще стори в мотивите към самия административен акт.

Четвъртата алинея на чл. 36 от кодексa е анализирана и съпоставена с ал. 2, като е отбелязано, че доразвива ал. 2 на чл. 36 от АПК. В случай, че доказателствата се намират при административния орган, то той не може да изисква от страните да ги представят, независимо, че и страните разполагат с тях. Т.е. ако дадени доказателства или информация са налице при органа, то последният следва да ги осигури служебно и не може да ги изисква по реда на ал. 2 или ал. 6.

По отношение на чл. 36, ал. 5 от АПК, е отбелязано, че същата е повече от ясна и не се нуждае от каквото и да е тълкуване.

Макар ал. 6 на чл. 36 от кодексa да е разгледана във връзката ѝ с ал. 2, то тя е предмет и на самостоятелен анализ, като подробно са разисквани съображенията за нейното въвеждане, а именно доразвиване и засилване на принципа на служебното начало. Отчетено е, че същата се явява развитие на част от приетата през 2014 г. ал. 4 на чл. 36 АПК (*в сила от 25.03.2014 г. – ДВ, бр. 27 от 25.03.2014 г.*). Разгледани са понятията „Удостоверение“, като способ за предоставяне на информация, понятията „информация“ и „доказателство“, за да се отчете значително по-широкия обем на понятието „информация“ вложен в разпоредбата на чл. 36, ал. 6 от АПК. Изложена е позиция, че събирането на доказателства по реда на ал. 6 може да бъде иницирано и от страните в производството. Мотивирано е посочено, че в искането за събиране на информация страната би следвало да посочи конкретен документ, други доказателства или информация, както и органа или организацията, от която следва да бъдат изискани. Редът, по който следва да бъде предоставена исканата информация или доказателства по чл. 36, ал. 6 от АПК е разписан в разпоредбите на чл. 36, ал. 7 и ал. 8 от АПК (*и двете нови – ДВ, бр. 77 от 2018 г., в сила от 10.10.2019 г.*).

По отношение ал. 7 и 8 на чл. 36 от кодексa е направен кратък анализ.

## § 5. Доказателства.

Точка пета от глава I третира общата уредба на доказателствата по АПК. Изложението се основава на разпоредбата на чл. 37 от АПК.

На първо място се напомня, че легалното определение за доказателства в административния процес е изключително широко, като ограничава доказателствата само от гледна точка на реда на тяхното събиране. Обърнато е внимание, че всъщност доказването представлява процес по издирването на информация (*данни*) за проявлението на конкретно юридическо действие или юридическо събитие (*относимите юридически факти*). Т.е. доказателствата съставляват данни свързани с конкретен факт или обстоятелствата, при които той е проявен, който факт е от значение за съответното административно производство.

Изложено е, че процесът на доказване се води от съответния административен орган, като в общия случай – негова е и тежестта на доказване. Негова е и преценката с кои доказателства (*доказателствени средства*) ще бъде изпълнено доказването. Обсъдено е, че в хода на доказването могат да бъдат използвани както преки, така и косвени доказателства.

На следващо място е разгледана разпоредбата на чл. 37, ал. 2 от АПК, определяща три групи от факти, които не подлежат на доказване. Обърнато е внимание и на трите групи, а именно: „Общозвестните факти“, „Фактите, за които законът формулира презумпция“ и „Фактите, които са известни на органа служебно“. Взето е становище, че водещият производството орган, би следвало да уведоми страните относно фактите, които по силата на чл. 37, ал. 2 от АПК не подлежат на доказване.

## § 6. Зачитане на тайната на страните.

Точка 6 на глава I разглежда защитата на тайната на страните в административното производство. Тъй като понякога производството по издаване на индивидуални административни актове налага страните и другите участници в производството да разкрият пред водещия орган данни, чието разгласяване би могло да увреди техни права и законни интереси, законодателят е предвидил тези данни да се ползват със защита. Съгласно чл. 38 от АПК, страните и другите участници в производството имат право тайните им, включително тези, засягащи личния им живот, производствените и професионалните им тайни, да не се разпространяват, освен в предвидените от закона случаи. Отчетено е, че преди приемане на Закона за изменение и допълнение на АПК (Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.), АПК признава право на защита на тайните само на страните, но не и на другите участници в производството.

Подробно е разискано как следва да се осъществява защитата на тайната на страните. Застъпва се, че за да се възползват от правото на защита на информацията по чл. 38 от АПК, страните и другите участници би следвало да уведомят водещия производството орган, като изрично посочват коя информация не желаят да се разпространява и защо.

Разпоредбата на чл. 38 от АПК е разгледана във връзка с чл. 34, ал. 1 от АПК, като е отчетено известното противоречие.

На следващо място, разпоредбата на чл. 38 от АПК е разгледана във връзка с чл. 4, ал. 3 от АПК и чл. 12, ал. 2 от АПК във връзка с чл. 41, ал. 2 от КРБ. Анализирани е възможността за достъп до информацията по реда на ЗОДОИ. В анализа е разгледана и ролята на водещия орган при осигуряването на достъп до информация.

## § 7. Доказателствени средства.

Точка седма на глава I е посветена на общата регламентация на доказателствените средства в административния процес.

Посочено е, че доказателствените средства са предвидените от законодателя източници на информация за подлежащите на установяване факти. Иначе казано, доказателствените средства са източник на доказателства относно подлежащите на доказване в производството факти и обстоятелства. Те са способа или средството за събиране на информацията.

Анализирана е разпоредбата на чл. 39 от АПК. Отбелязано е, че законодателят не е изброил изчерпателно всички доказателствени средства, които могат да бъдат използвани в производството по издаване на индивидуален административен акт, доколкото в самата разпоредба е посочено: „... и други средства, които не са забранени със закон...“. Обосновава се, че смисълът на тази регламентация се корени в предоставянето на възможност на водещия орган да прецени, за всеки отделен случай, кои доказателствени средства биха били най-удачни и в най-голяма степен биха гарантирали установяването на обективната истина, при спазване на основните принципи на административния процес. Тук е взета предвид и възможността за преценката на събраните доказателства в тяхната съвкупност, според средствата с които са събрани те. Това е посочено като едно от съществените различия на доказването в производството по издаване на индивидуалния административен акт и производството по неговото съдебно оспорване. В тази насока е направен анализ на разпоредбите на чл. 171, ал. 2 от АПК и чл. 41, ал. 4 от ЗАП (отм., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.).

Застъпва се, че неизчерпателността на изброените в чл. 39, ал. 1 от АПК доказателствени средства не се засяга и от ал. 2. Обсъдено е, че преждепосочената разпоредба не ограничава административния орган във вида доказателствено средство, което може да избере, а го задължава да спазва изискванията на АПК по отношение на условията и реда за тяхното събиране. В тази насока е обсъдена и актуална практика на ВАС. Изложени са съображения, че така възприетият законодателен подход е правилен, тъй като редът и условията за събиране на доказателствените средства е въведен с оглед осигуряване на достоверността и относимостта на информацията, която се доставя посредством доказателствените средства. Последното налага да бъдат изключени доказателствените средства, които не са събрани или изготвени при условията и по реда на АПК.

## § 8. Писмени доказателства.

Точка осма от глава I разглежда писмените доказателства в административното производство по АПК. Самата точка е разделена на шест подточки, като подточки 8.4., 8.5. и 8.6. от своя страна също са разделени на подточки.

### § 8.1. Общи бележки.

Отбелязва се, че писмените доказателства заемат основано място в административния процес. Съгласно чл. 40, ал. 1 от АПК, писмени доказателства се допускат за установяване на всички факти и обстоятелства от значение за производството.

Обърнато е внимание, че нормативният текст не определя доказателствената сила на писмените документи, а на практика изрично изключва възможността в административното производство, да се отказва събирането и приобщаването на всяко писмено доказателство. При определяне, дали отделен писмен документ да бъде приобщен или не, на преценка подлежи относимостта му към произ-

водството – дали същият съдържа данни относно факти и обстоятелства, които имат някакво (*пряко или косвено*) значение за разрешаването на въпроса, предмет на конкретното производство по АПК. Ако документът не съдържа такива данни, то той няма място в преписката и не следва да бъде приобщаван като доказателство.

Отбелязано е, че кодекса не ограничава допускането на писмени доказателства според това дали са частни или официални документи. Доказателствена силата на писмените доказателства се определя съобразно нормативните актове, действали по времето и мястото, където те са съставени, освен ако това е несъвместимо с разпоредби на българското право.

### **§ 8.2. Документ.**

В точка 8.2. накратко е обърнато внимание на понятието документ. Обсъдено е, че писменото доказателство или документ е вещь, върху която с писмени знаци е материализирано изявление. Върху каква вещь и с какви знаци е материализирано изявлението е от значение за вида, но не и за наличността на документ. Документът се създава със самото извършване на изявлението в писмена форма. За да бъде приета една вещь като документ, то следва да материализира изявление, затова случайното изписване на знаци, например под формата на картина, скица или чертеж, което не материализира изявление не следва да бъде приемано за писмено доказателство, а за веществено.

### **§ 8.3. Електронен документ.**

Особено внимание е обърнато на електронния документ. Като отправна точка на изложението е разгледана регламентацията на електронния документ, като е отбелязано, че според чл. 3, ал. 1 от ЗЕДЕУУ, електронен документ е електронен документ по смисъла на чл. 3, т. 35 от Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент. Определението за електронен документ дадено в чл. 3, т. 35 от Регламент (ЕС) № 910/2014 сочи, че „електронен документ“ означава всяко съдържание, съхранявано в електронна форма, по-специално текстови или звуков, визуален или аудио-визуален запис. Според чл. 3, ал. 2 от ЗЕДЕУУ, писмената форма се смята за спазена, ако е съставен електронен документ съдържащ електронно изявление. Електронното изявление е регламентирано в чл. 2 от ЗЕДЕУУ, който определя електронното изявление като словесно изявление, представено в цифрова форма чрез общоприет стандарт за преобразуване, разчитане и представяне на информацията (*ал. 1*), като се допълва, че електронното изявление може да съдържа и несловесна информация (*ал. 2*).

Обобщено е, че понятието „електронен документ“ е изключително широко и в него се включва всякакво съдържание, съхранявано в електронна форма без да е наложено ограничение. Посочено е, че електронните документи следва да се разглеждат в две групи: такива които съдържат електронно изявление и такива, които не съдържат електронно изявление. Обърнато е внимание, че от гледна точка на производството по издаване на индивидуални административни актове, интерес представляват именно електронните документи, съдържащи електронно изявление. Взето е предвид, че за да е налице валидно електронно изявление, то на първо място следва да е налице словесно изявление. Т.е. изявление изписано с думи в словесна форма, а не знаци, снимки, графики или др. подобни. Това изявление следва да бъде представено в цифрова форма – чрез общоприет стандарт за преобразуване, разчитане и представяне на информацията. В тази насока е посочен пример за такъв стандарт, като са разиксани и съображения по отношение на това изискване. Отбе-

лязано е, че освен задължителното словесно изявление, в допълнение електронното изявление може да съдържа и несловесно изявление.

Обсъдено е, че електронният документ следва да е създаден по начин позволяващ неговото възпроизвеждане. В тази насока е обсъдена нормативната уредба, като мотивирано е прието, че макар това изискване вече да не е нормативно закрепено, то е от съществено значение за наличието на документа.

Изложени са съображения, че за разлика от обикновения документ, който съществува в ограничен брой оригинални екземпляри, от които се съставят копия, то електронният документ съществува само като оригинал. Всяко копие на електронния документ възпроизвежда напълно и изцяло съдържанието на документа, цялата налична информация в определения файлов формат.

На следващо място се коментира разпоредбата на чл. 3, ал. 2 от ЗЕДЕУУ, съгласно която писмената форма се смята за спазена, ако е съставен електронен документ съдържащ електронно изявление.

Извършено е подробно разграничение на автор на електронния документ и титуляр на електронния документ.

Тъй като, липсва изрична уредба на реда за представяне на електронни документи като доказателство от страните в административното производство, този въпрос е разискан обстойно. В тази насока е разгледан и реда за представяне на електронни документи в съдебното производство, като е посочена разликата между представянето на електронни документи като доказателства и представянето на електронни документи свързани с извършването на процесуални действия. В заключение е изложено, че както в хода на съдебното производство, така и в хода на административното, електронните документи следва да бъдат представени по начин и във форма позволяваща тяхното възпроизвеждане от съда, съответно административния орган, както на електронен носител, така и възпроизведени на хартиен носител.

#### **§ 8.4. Категории документи.**

Тъй като категориите документите, като доказателства са подробно и обстойно изследвани от теорията разглеждаща гражданския процес (*в това число проф. Петко Венедиков, проф. Живко Сталев и др.*), то същите са разгледани в тяхната основа, доколкото това е необходимо за да се отчете във връзка с доказването в административния процес. Така в пет подточки са разгледани основните моменти по отношение на разграничаване на документите, както следва:

*§ 8.4.1. Свидетелстващи и диспозитивни документи.*

*§ 8.4.2. Официални и частни документи.*

*§ 8.4.3. Подписан и неподписан документ.*

*§ 8.4.4. Автентични и неавтентични.*

*§ 8.4.5. Верни и неверни документи.*

*§ 8.4.6. Истински и неистински документи.*

#### **§ 8.5. Доказателствена сила на частните документите.**

Доказателствената сила на частните документите е разгледана в основните ѝ аспекти, като съществено внимание е обърнато на неуредените от ГПК институти, които намират приложение в производството по АПК.

*§ 8.5.1. Общи бележки.*

В общите бележки се разглежда доказателствена сила на частните документи, като се застъпва така, както е уредена от гражданското законодателство



(ГПК), което на основание чл. 144 от АПК следва да се прилага от съда. Съображенията за този подход се основават на разбирането, че доказателствената сила не следва да е различна за органа и за съда. Доказателствата следва да бъдат ценени по еднакъв начин. При разглеждането на доказателствената сила на частните документи е съобразена спецификата, че същите ще бъдат представяни в производство по издаване на административен акт.

Особено внимание е обърнато на писмените декларации по чл. 43 от АПК, представяни от страните в административното производство. В производството по издаване на административни актове административният орган не може да откаже приемане на писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които специален закон не предвижда доказване по определен начин или с определени средства. Той може да приеме и писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които специален закон предвижда доказване с официален документ, когато такъв не е издаден на страната в определения за това срок, освен ако нормативен акт предвижда друго за определени видове документи. Посочено е, че декларациите по чл. 43 от АПК представляват частни свидетелстващи документи, изходящи от страна в производството. Същественото за тях е, че за разлика от гражданския процес, в административното производство по АПК, с тях могат да бъдат доказвани факти и обстоятелства, за които специален закон не предвижда доказване по определен начин или с определени средства, независимо дали тези факти и обстоятелства са благоприятни или неблагоприятни за страната. В тази насока е направено съществено разграничение между сведенията на неучастващите в производството лица, събрани по реда на чл. 44 от АПК и декларациите на страните в производството по чл. 43 от АПК. С декларациите по чл. 43 се установяват факти и обстоятелства, т.е. те могат да имат непосредствено отражение върху крайния резултат на производството и съответно на правната сфера на страната. От тази гледна точка е недопустимо едно трето за производството лице да е в състояние, посредством представянето на декларация да реши административно производство, по което не е страна. Именно за това, за неучастващите лица е предвидено да представят сведения по реда на чл. 44 от АПК. Неслучайно в чл. 44, ал. 1 от АПК е употребен изразът „*когато това е нужно за изясняване*“, което води до извода, че само въз основа на сведенията получени от неучастващо лице не могат да се приемат за установени факти и обстоятелства. Обратното, в чл. 43 от АПК е посочено „*с която се установяват*“, т.е. декларацията е достатъчно доказателство, за да се приемат за установени дадени факти и обстоятелства от значение за производството.

Изрично е посочено, че когато се касае до установяване факти и обстоятелства, за които специален закон не предвижда доказване по определен начин или с определени средства, то водещият орган не може да откаже приемането на писмените декларации. Т.е. в тази ситуация органът е длъжен да приеме декларациите по чл. 43 от АПК.

Изложено е, че когато се касае до установяването на факти и обстоятелства, за които специален закон предвижда доказване с официален документ, въпросът е решен по различен начин. Тогава декларациите по чл. 43 са допустими, когато такъв не е издаден на страната в определения за това срок, освен ако нормативен акт предвижда друго за определени видове документи. При тези случаи, на първо място органът не е задължен да приеме декларацията по чл. 43, приемането на декларацията е според неговата преценка („*може*“). Посочено е, че за да се пристъпи въобще към разглеждане на тази възможност, следва да са налице следните условия:

- дали страната е имала право да поиска и получи такъв документ;
- изтекъл ли е срокът за издаването на официалния документ;

- налице ли е норма, която забранява доказаването на тези факти и обстоятелства по друг начин.

Ако са изпълнени предпоставките на чл. 43, изр. второ от АПК, то водещият орган следва да прецени дали за установяване на конкретните факти и обстоятелства следва да се приеме декларация по чл. 43 от АПК.

Посочено е, че възприемането на този способ за доказване се обоснова с това, че от гледна точка на органа, използването на декларациите по чл. 43 от АПК осигурява бързина и процесуална икономия, а от гледна точка на страните се пестят усилия и средства. Верността на писмените декларации се гарантира с наказателна отговорност по чл. 313 НК.

В заключение се обосновава, че преценката за фактите и обстоятелствата, за установяването на които е представена декларация по реда на чл. 43 от АПК, следва да се извършва във връзка с останалите събрани по преписката доказателства. Самата декларация е достатъчно доказателство, въз основа на което фактите и обстоятелства, за които е представена, да бъдат приети за установени. Ако обаче, в производството бъдат установени и други доказателства, поставящи под съмнение достоверността на декларацията, водещият орган следва да извърши преценката въз основа на съвкупния доказателствен материал. В случай, че се установи неистинност на декларацията, то водещият орган следва да уведоми съответната районна прокуратура.

#### ***§ 8.5.2. Формална доказателствена сила.***

Формалната доказателствена сила е накратко разгледана, така както е уредена в гражданския процес. Отбелязано е, че ако пред административния орган бъде представен подписан частен документ, то органът следва да приеме, че изявлението материализирано в него е направено от лицето, което го е подписало. Как този документ се отразява на установяването на относимите релевантни за случая факти и връзките между тях, органът преценява с оглед останалите доказателства, събрани в хода на производството.

#### ***§ 8.5.3. Материална доказателствена сила.***

Материалната доказателствена сила е накратко разгледана, така както е уредена в гражданския процес. Повече внимание е обърнато на счетоводните записвания. Отбелязва се, че ако за издаването на индивидуален административен акт са от значение представени от страна данни от счетоводство, то административният орган не може да предполага дали същите са от редовно водено счетоводство или не. Напротив, органът следва да установи това. Тъй като установяването на редовността на воденото счетоводство е винаги въпрос, разрешаването на който изисква специални знания, то той следва да бъде разрешен чрез възлагането на експертиза. Въпросът за доказателствената стойност на счетоводните записвания е подробно разгледан в глава III, т. 8.3. на дисертационния труд.

#### ***§ 8.5.4. Недостатъци на частните документи.***

Документите с недостатъци са накратко разгледани, така както са уредени в гражданския процес. Отбелязано е, че в случай на представяне на документ с недостатъци пред водещия производството орган, то той не е длъжен да приеме, че документът, в поправения му вид, е издаден от лицето, което го е подписало, защото не е удостоверено дали поправките са направени от същото лице или с негово съгласие. При възникване на такава ситуация, органът би следвало да пристъпи към събиране на доказателства относно авторството на поправките или най-малкото да укаже на представилата го страна да ангажира такива.

#### ***§ 8.5.5. Удостоверяване на дата, съдържание и подписи на частен документ.***

Удостоверяване на дата, съдържание и подписи на частен документ са накратко разгледани, като отново се препраща към уредбата в ГПК. Посочено е, че удостоверяването на датата, съдържанието и/или подписите на частения документ обвързват административните органи, така както всяко трето лице.

#### ***§ 8.5.6. Неподписани частни документи.***

Неподписаните частни документи са накратко разгледани, като отново се препраща към уредбата в ГПК.

#### ***§ 8.5.7. Противопоставимост на датата.***

По отношение на противопоставимостта на дата на частните документи, макар и предмет на уредба в ГПК е обърнато повече внимание. Последното е продиктувано от противоречивата съдебна практика на ВАС досежно въпроса дали приходната администрация е „трето лице“ по смисъла на чл. 181, ал. 1 от ГПК. Наличието на тази противоречива практика в последните години води до все по-често позоваване на административните органи на непротивопоставимост на датата на представени пред тях частни документи, без да се държи сметка за смисъла на този институт.

С оглед на горното е направен сравнително историческия анализ на института. Отбелязано, че чл. 181, ал. 1 от ГПК е остатък от френската съдебна практика от преди Великата френска революция, която е реципирана в нашето законодателство от Френския и Италианския граждански кодекси, като е изяснено как и защо същият е възникнал. В изложението е посочен значителен обем практика на ВАС и в двете насоки, като е отбелязано, че практика на ВКС по този въпрос е еднозначна и безпротиворечива.

В заключение е посочено, че водещият производството орган би бил „трето лице“ по смисъла на чл. 181, ал. 1 от ГПК, ако черпи права от някой от издателите на съответния документ и би могъл да бъде увреден от неговото антигатиране. В противен случай, административният орган (*съответно органът по приходите*) не са трети лица по смисъла на чл. 181, ал. 1 от ГПК и не могат да се позовават на посочената разпоредба.

### **§ 8.6. Доказателствена сила на официалните документи.**

#### ***§ 8.6.1. Материална доказателствена сила.***

Материалната доказателствена сила е разгледана накратко, така както е уредена в гражданския процес.

#### ***§ 8.6.2. Достоверност на датата и мястото на съставяне.***

Датата и мястото на съставяне на официалния документ, независимо дали е диспозитивен или свидетелстващ, се ползват с обвързваща доказателствена сила спрямо всички.

### **§ 9. Събиране на документи от страните и от неучастващи в производството лица.**

Точка девета на I глава е посветена на събирането на документи от страните и от неучастващи в производството лица, като съответно е разделена на две подточки.

### **§ 9.1. Събиране на документи от страните в производството.**

Извършен е анализ на разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от АПК, като последната е съпоставена с чл. 190, ал. 1 от ГПК. Разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от АПК повелява, че при и по повод висящо производство, всяка от страните може да иска, чрез административния орган от друга страна в производството, да представи в тридневен срок от поискването, заверени от нея копия, от намиращи се в тази страна собствени или чужди документи, имащи значение за случая.

Въз основа на липсата на изрична регламентация в АПК – как следва да се развие искането и представянето на документите, в труда е предложено, че това следва да стане по ред, сходен с този по чл. 190, ал. 1 от ГПК, като се отчетат спецификите на административното производство. На първо място, следва да са събрани данни за обективното съществуване на искания документ. На следващо място, както самата разпоредба предвижда, до водещия орган следва да бъде отправено заявление или молба, в която е формулирано искането. Каква следва да бъде формата и съдържание на искането е подробно обсъдено. Заема се становище, че макар кодексът да не е предвидил органът да извършва преценка на искането, то безспорно такава следва да бъде извършена. Обсъдено е, че противното разбиране би довело до възможността преписката да бъде попълнена с множеството ненужни документи или до злоупотреба от страните с оглед набавяне на информация за цели различни от административното производство, особено в случаите, когато интересите на страните са противоположни. В тази насока е направено предложение *de lege ferenda*, в чл. 41, ал. 1 и ал. 2 изрично са се предвиди, че органът прави преценка на искането на страната и ако откаже да удовлетвори същото следва да изложи мотиви в крайния акт.

Изложено е, че ако водещият орган прецени, че искането е основателно и следва да бъде уважено, то той следва да го изпрати на страната към която е отправено и да укаже срока, за представяне заверени от нея копия на съответните документи.

Страната, от която се иска да представи документа, следва да представи заверените от нея копия в тридневен срок. Логично е този срок да започне да тече от момента на получаване на известие от водещия орган, задължаващо страната да представи заверени копия на съответния документ. Взето е предвид, че в АПК липсва уредба аналогична на чл. 190, ал. 2 от ГПК, според която непредставянето на документа се преценява съгласно чл. 161 от ГПК. Сочи се, че в административното производство тази постановка е неприложима. Макар и мислимо (*в случаите, при които страните имат противоположни интереси*), с оглед безспорния характер на административното производство и при липсата на разпоредба аналогична на чл. 190, ал. 2 от ГПК във връзка с чл. 161 от ГПК, то този подход е неприложим.

### **§ 9.2. Събиране на документи от неучастващи в производството лица.**

На първо място е отчетено, че за да обезпечи правото на защита на страните, законодателят е предвидил в тяхна полза ред за събиране на документи, които се намират в неучастващи в производството граждани и организации. Анализирана е разпоредбата на чл. 41, ал. 2 от АПК.

Изложени са съображения, че редът, по който се събират заверени преписи на документи, намиращи се в неучастващи в производството граждани и организации е идентичен с този по чл. 41, ал. 1 от АПК, разгледан в предходната точка. В тази насока е отчетена разликата идваща от предвидените последици за неучастващото лице или организация при непредставяне на искания документ. В допълнение е разискан въпросът, че след като чл. 41, ал. 3 от кодекса предвижда отговор-

ност при неоснователното непредставяне на искания документ, то следва да е възможно и основателното отказване изисканият заверен препис да бъде представен. Излага се, че условията при които това би било допустимо, се извличат от чл. 48 от АПК. Подробно са разгледани възможностите да бъде отказано представянето на документ от неучастващите в производството лица.

## **§ 10. Сведения от неучастващи в производството лица и пояснения на страните.**

### **§ 10.1. Сведения от неучастващи в производството лица.**

В точка 10.1. е разгледано представянето на сведения от неучастващи в производството лица. Кодекса (чл. 44, ал. 1 от АПК) урежда възможността на административният орган да изисква сведения от неучастващи в производството лица, когато това е нужно за изясняване на съществени факти и обстоятелства от значение за производството и те не могат да бъдат установени по друг начин.

Изложено е, че по своята същност тези сведения представляват свидетелски показания. Чрез предоставяне на тези сведения, неучастващото в производството лице представя своите възприятия за фактите и обстоятелствата, относими към съответното производство и за чието установяване водещият орган е поискал тяхното представяне. След извършен анализ се сочи, че като доказателствено средство те са допустими, но по изключение, когато дадени факти и обстоятелства от значение за производството да не могат да бъдат установени по друг начин. Т.е. водещият орган следва да извърши преценка дали фактите и обстоятелства могат да бъдат установени по друг начин и едва ако отговорът е отрицателен е допустимо да се пристъпи към събирането на сведения от неучастващи в производството лица.

Разгледана е и възможността, към събиране на сведения от неучастващо в производството лице, да се пристъпи по инициатива на страна в производството.

Обърнато е внимание и на реда на представяне на самите сведения. В пълнота са разискани писменото и устното представяне на сведения, възможността лицата дали сведения да бъдат разпитани в съдебното производство по оспорване на акта (*както по почин на административния орган и страните в административното производство, така и служебно от съда*). Отбелязано е, че след получаване на сведенията, административният орган следва да осигури възможност на страните да се запознаят с тях.

### **§ 10.2. Пояснения от страната.**

Точка 10.2. разглежда подробно поясненията на страните в производството. Съгласно чл. 45, ал. 1 от АПК, административният орган може да призове страна в производството да даде пояснения, ако това е необходимо за изясняване на случая или за изпълнение на предприетите действия, както и когато специален закон предвижда това.

Отчетено, че по същността си поясненията на страната по чл. 45 от АПК са гласно доказателствено средство, като това не се променя от факта, че поясненията се отразяват в протокол от заседанието за изслушване.

В изложението е обърнато внимание, че до този извънреден способ следва да се пристъпи, когато събраните доказателства са неясни и е необходимо тяхното интерпретиране или когато доказателства са с недостатъчна надежност и е необходимо изясняването им, както и когато други твърдения на страната са

неясни или противоречиви или друга причина налага тяхното по-задълбочено изясняване.

Застъпва се, че към макар и уредено като възможност за водещия орган, то той следва да изисква пояснения винаги, когато те са останали единствено средство за изясняване на случая. Излагат се съображения, че в тези случаи, вместо органът да прекрати производството или да издаде акт във вреда на страната, то той следва да изиска пояснения (*В тази насока е разгледано Решение № 7475 от 29.05.2012 г. по адм. д. № 4364/2012 на Върховния административен съд*). Горното е съобразено с принципа на служебното начало и задължението на органа да установи действителните факти от значение за случая.

Обърнато е внимание и на събирането на обяснения на статана, когато това е предвидено в специален закон. За онагледяване на изложението е използвана разпоредбата на чл. 72, ал. 5 от ЗПКОНПИ (*аналогична на чл. 26 от ЗПУКИ отм.*). Изложено е, че в тези случаи органът няма право на преценка, дали да изслуша лицето или не, а е длъжен да стори това, дали страната в административното производство ще се възползва или не от правото на изслушване е въпрос единствено на нейната лична преценка.

Обсъден е и редът за представяне на поясненията, включително заседанието за изслушване и възможността на другите страни да поставят въпроси. Отбелязано е, че ако от другите страни отправят въпроси, които не са във връзка с тези факти и обстоятелства, за които е пристъпено към представяне на пояснения, то органът следва да откаже те да бъдат поставени, а ако все пак бъдат допуснати, то страната даваща пояснения следва да може да откаже да даде отговор.

### **§ 10.3. Особен ред за извършване на някои процесуални действия.**

Точка 10.3. на глава I на дисертационният труд е посветен на особения ред за извършване на някои процесуални действия.

#### ***§ 10.3.1. Събиране на доказателства по делегация.***

В първата подточка поборно е разгледано събирането на доказателства по делегация.

Отбелязано е, че събирането на доказателства по делегация е редовно установен способ за събиране на доказателства, въведен с цел бързина и процесуална икономия, а също така и с оглед да бъде спестено известно неудобство за страните и неучастващите в производството лица.

Въз основа на самия текст на разпоредбата, е посочено, че преценката дали следва да пристъпи към събиране на доказателства по делегация е на водещия производството орган. Той следва да прецени, дали събирането на доказателства по делегация ще доведе до бързина и процесуална икономия и дали ще спести излишни неудобства на страните и третите лица. Обърнато е внимание, че тази преценка не подлежи на контрол.

Предпоставката да се пристъпи към събирането на доказателства по делегация е лицето да има адрес, съответно седалище или адрес на управление в друга община, различна от тази в която е адресът на водещия орган.

Разгледан е редът за отправяне на искане от страна на водещия производството орган до съответния териториален административен орган, или ако такъв няма, към съответната община или кметство по адрес, седалище или адрес на управление на гражданите или организациите. Дадено е описание, какво следва да съдържа искането. Посочено е, че органът, който следва да извърши събирането на доказателства по делегация не може да се отклонява от искането на водещия орган, включително и да поставя допълнителни въпроси или искания, или да цели да

установи други обстоятелства, или да извърши действия извън изисканите. Ако териториалният орган (*съответно община или кметство*) намери искането за неясно, следва да изиска пояснения от водещия орган.

Взема се предвид, че съответният териториален орган не може да откаже да изпълни искането на водещия орган, освен ако не са налице обективни причини, които да препятстват възможността за изпълнението им. В тези случаи, съответният териториален орган следва да посочи невъзможността, за да може водещият орган да организира събиране на тези доказателства по друг начин.

Сочи се, че от гледна точка на лицето или организацията, от значение е, че то ще даде сведения, обяснения или пояснения пред съответния териториален административен орган, община или кметство, а не пред водещия орган.

Отбелязано е, че при устното изслушване се съставя протокол, който съдържа името на лицето, гало сведения, обяснения или пояснения, съществената за случая информация, подпис, име и длъжност на съставилото го длъжностно лице и дата на съставяне.

В заключение е посочено, че събраните сведения, обяснения или пояснения имат същата доказателствена стойност, като дадените пред водещия производството орган.

### ***§ 10.3.2. Събиране на сведения, обяснения и пояснения по телефона.***

Разгледана е възможността, получаването на сведения, обяснения или пояснения от водещият орган да става и по телефона. Посочено е, че това би било допустимо, ако се обезпечат и правата на другите страни по чл. 45, ал. 2, изр. 2 от АПК или просто когато други страни няма. Като съществен момент за получаване на сведения, обяснения или пояснения по телефон е посочена възможността да се удостовери самоличността на даващото ги лице. Как това ще бъде сторено е проблем, който следва да бъде разрешен от водещия производството орган. Ако органът има някакви основания да се съмнява в самоличността на лицето, с което провежда телефонния разговор, то го приложение на този способ не следва да се пристъпва. Отбелязано е, че целта на получаването на сведения, обяснения или пояснения по телефона е бързина и процесуална икономия. Обърнато е внимание, че обикновено го този способ ще се прибегва в безспорните производства с една страна. Получените по телефона сведения, обяснения и пояснения ще се ценят така, както тези събрани по общия ред, предвиден в АПК.

## **§ 10.4. Право да се откаже даването на сведения.**

***10.4.1. Точка 10.4.1. разглежда правото на лицето да откаже даването на сведения, обяснения и пояснения за себе си или за свои близки.***

Посочено е, че съгласно чл. 48, ал. 1 от АПК, право да откажат да дават сведения, обяснения и пояснения имат само:

1. роднините по права линия на заинтересован гражданин, участващ в производството, съпрузите, братята и сестрите му, както и роднините по сватовство от първа степен;
2. лицата, които със своите отговори биха причинили на себе си или на свои роднини, посочени в т. 1, непосредствена вреда, опозоряване или наказателно преследване.

Двете хипотези посочени по-горе са разгледани подробно. В първата хипотеза се включват неучастващите и незаинтересовани от крайния акт лица, които са в близка връзка със заинтересован гражданин, участващ в производството. Т.е. това са близките на лицата участващи в производството по издаване на акта.

Втората хипотеза подхожда от друга гледна точка, а именно негативното засягане на правната сфера на лицето, призовано да даде сведения, обяснения или пояснения или негативното засягане на правната сфера на неговите близки.

Посочено е, че при очертаване на кръга от роднините по т. 1 от ал. 1 на чл. 49 от АПК, липсва лицето, което се намира във фактическо съпружеско съжителство със заинтересован гражданин, участващ в производството. Извършена е съпоставка с чл. 166, ал. 1, т. 2 от ГПК. Разгледано е и самото понятие „фактическото съпружеско съжителство“. В тази насока е направено предложение *de lege ferenda*, в чл. 48, ал. 1, т. 1 от АПК да бъде включено и лицето, което се намират във фактическо съпружеско съжителство със заинтересован гражданин, участващ в производството.

**10.4.2.** В точка 10.4.2. е разгледано правото на адвокатите, свещенослужителите и лицата, които по закон са длъжни да пазят професионална тайна за страна в производството, могат да откажат да дадат сведения, получени в това им качество. Посочено е, че определящото тук е задължението на съответното лица да пазят професионална тайна. Освен правото на адвокатите и свещенослужителите е разгледана и лекарската тайна, в тази насока е обърнато внимание и на регламентацията в Кодекса за професионална етика на лекарите в България, включително и пределите на лекарската тайна. В заключение е посочено, че посочените лица имат право да откажат да предоставят сведения, но все пак по собствена преценка могат да дадат тази информация. В тези случаи, те трябва да са готови да понесат последиците, предвидени в съответния закон, определящ информацията като професионална тайна.

**10.4.3.** По отношение на защитената със закон информация е посочено, че формулираният от законодателя текст (*чл. 48, ал. 3 от АПК*) е пределно ясен и не се нуждае от тълкуване.

## **§ 11. Експертиза.**

Точка 11 е посветена на експертизата в административното производство. Посочено е, че експертиза се възлага, когато за изясняване на някои възникнали въпроси са необходими специални знания в областта на науката, изкуството, занаятите и други, каквито органът няма.

Подробно са разискани основанията за възлагане на експертиза в административното производство.

Отбелязано е, че самата експертиза е способът за събиране на доказателства, а доказателственото средство, носител на доказателствата, е заключението на вещното лице.

Обърнато е внимание на предпоставките за възлагане на експертиза, а именно необходимостта от специални знания за изясняване и преценяване на подлежащи на доказване факти и обстоятелства и невъзможността за изясняване и преценка на фактите и обстоятелствата, за които са необходими специални знания, по служебен път.

Посочено е, че решението за възлагане на експертиза е на водещият производството орган. Взето е становище, че винаги когато са налице посочените условия, органът следва да пристъпи към възлагане на експертиза, като изрично се посочва, че не следва да се толерират опитите на органа да разглежда въпроси, които макар и да са от значение за провежданото от него производство, са извън пределите на капацитета на придадената му специализирана администрация. Въз основа на анализираната практика на ВАС е посочено, че предприемането на такъв подход винаги ще има за резултат съмнение в законосъобразността, целесъобразността и ефективността на решението на органа.



Взема се становище, че макар решението дали да бъде възложено извършването на експертиза да е на водещия производството орган, то няма пречка, страните да отправят нарочно искане до органа за възлагане на такава. В тази насока е посочено, че решението отново ще бъде на органа, но ако то е отрицателно, органът би следвало да изложи мотиви в тази насока в крайния акт.

Взето е предвид, че законодателят е дал свобода на административния орган при определяне на това колко и какви експерти са необходим за разрешаване на конкретните въпроси, като при сложност или комплексност на предмета на изследването органът може да назначи и повече от едно вещо лице (чл. 49, ал. 2 от АПК). Направена е съпоставка с възлагането на експертиза по ДОПК, като са предложени и обсъдени различни подходи при избора на вещо лице.

Отчетено е, че административният орган възложил експертизата, проверява самоличността на вещото лице, отношенията му със страните, както и наличието на основание за отвод, които са идентични с тези за отвод на административен орган по чл. 33 от АПК. Обикновено липсата на отношения на вещото лице със страните и на основанията за отвод се установяват с декларация от вещото лице.

Анализирана е и ситуацията при която за целите на експертизата е необходимо да бъдат проверени материали, които не се намират у страните или водещия производството орган. Включително и издаването на удостоверение, задължението за съдействие и представяне на неналичните по преписката доказателства със заключението.

Отбелязано е също така, че ако вещото лице не е в състояние да изпълни възложената му задача поради основателна причина, то се освобождава от водещия производството орган, както и че вещото лице може да се откаже и във всички случаи, когато се допуска отказ от даване на сведения от трето лице.

Взето е предвид, че с възлагането на експертизата, освен въпросите, на които очаква отговор, водещият орган определя и срокът, в който следва да бъде извършена експертизата. Ако този срок е недостатъчен или в хода на извършване на експертизата възникнат обстоятелствата, които водят до невъзможност за изготвянето ѝ в определения срок, експертът трябва/следва да уведоми водещия орган.

Иазлага се, че след извършване на необходимите проверки и изследвания вещото лице съставя писмено заключение. Заключениеето следва да даде отговор на поставените от административния орган въпроси така, както са поставени при възлагането на експертизата. Вещото лице не може да изменя, допълва или разширява възложената му задача без съгласието на органа, възложил експертизата. Вещото лице представя на съответния орган писменото си заключение с преписи за страните и то се прилага към преписката по производството.

В заключение е посочено, че водещият орган не е длъжен да приеме заключението на вещото лице, но когато не е съгласен, следва да изложи мотиви в тази насока в крайния акт. В тази връзка е застъпено, че макар да не е изрично предвидено, ако даденото заключение не изяснява в достатъчна степен възникналите пред органа въпроси или органът не е съгласен с представеното му заключение, то не е налице пречка да бъде възложено извършването на допълнителна или комплексна експертиза. Административният орган преценява заключението на вещото лице заедно с другите доказателства, събрани в хода на производството.

## § 12. Озглед.

В уводната част на точка дванадесета на глава I се отбелязва, че административният орган извършва озглед само ако случаят не може да се изясни чрез из-

ползването на други способи за събиране на доказателства. Отчетено е, че огледът е способ за събиране на доказателства, а реалният, материален носител на събраните доказателства, т.е. доказателственото средство е протоколът за оглед. Посочено е, че извършването на оглед е допустимо само по изключение, когато другите събрани доказателства не са достатъчни, за да бъдат изяснени фактите и обстоятелствата от значение за случая или такива въобще няма.

В изложението се разисква, че макар да липсва уредба в тази насока, то за извършения оглед следва да се състави протокол. Това е наложително, тъй като констатациите на органа следва да бъдат обективирани, наред с обстоятелствата, при които са направени тези констатации. Огледът се извършва от длъжностно лице от състава на специализираната администрация на водещия производството орган. При извършване на огледа следва да участват лицата, в чието владение е предметът на огледа, страните в производството и свидетели, които са гаранция за законосъобразността на извършване на огледа. Функцията на свидетелите на огледа е да бъдат източник на гласни доказателства в производството по установяване на спорните обстоятелства, относно възприетите от тях факти и обстоятелствата. Съставеният за огледа протокол следва да отрази съществената за случая информация, като подробно опише извършения оглед и констатираните факти и обстоятелства.

В заключение е направено предложение *de lege ferenda* – уредбата на огледа по чл. 52 от АПК да бъде допълнена с предвиждане на задължение за съставяне на протокол за извършения оглед в преждепосочения смисъл.

## **ГЛАВА II.**

### **ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО АДМИНИСТРАТИВНОПРОЦЕСУАЛНИЯ КОДЕКС В СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО**

Глава II на дисертационния труд е посветена на доказването, доказателства и доказателствените средства в съдебното производство по АПК. Главата е разделена на три точки, така като са разгледани по-долу.

#### **§ 1. Тежест на доказване.**

Първа точка на глава II касае тежестта на доказване в съдебното производство по АПК. Съгласно чл. 127, ал. 1 от АПК, съдилищата са длъжни да разгледат и разрешат съобразно закона, в разумен срок, всяко подадено до тях искане.

Обърнато е внимание, че съдът не се ограничава само с обсъждане на основанията, посочени от оспорващия, а е длъжен въз основа на представените от страните доказателства да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК. Посочено е, че за да може съдът да провери законосъобразността на оспорения административен акт на всички основания по чл. 146 от АПК, разгледа и разреши повдигнатия пред него спор (*подаденото искане*), то следва да формира убеждение, че правопораждащите, правопогасяващите или правоизключващите факти са се осъществили. Именно създаването на такова убеждение е целта на доказването в съдебното производство.

Обосновава се, че за да предотврати невъзможността на съда да реши правния спор поради липсата на доказателства, законодателят е предвидил коя страна носи доказателствена тежест в съдебното производство. Т.е. законода-

телят е предвил кой следва да понесе последици от недоказването на относимите за предмета на спора факти, което създава правото и задължението на съда да приеме, че недоказаните факти са неосъществени. Това отнапред дава яснота на страните, какви ще бъдат последици при неустановяването на определените факти, за установяването на които те носят доказателствена тежест.

Разгледани са всички аспекти на доказателствената тежест и нейното разпределение в съдебното производство.

Обсъдена е разпоредбата на чл. 170, ал. 3 от АПК, вменяваща на съда задължението да укаже на страните разпределението на доказателствената тежест. Посочено е, че разпоредбата е въведена със ЗИДАПК (Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.) и е в сила от 01.01.2019 г. Осъдена е и съдебната практика на ВАС, преди приемане на посочената разпоредба, която също е категорична, че първоинстанционният съд е длъжен да укаже на страните разпределението на доказателствената тежест.

Подробно е обсъдено, че в изпълнение на задължението си за разпределение на доказателствената тежест, съдът е длъжен да укаже на страните представянето на доказателства за всички правнозначими факти и обстоятелства от значение за решаване на делото, като даде и конкретни указания за разпределението на доказателствената тежест.

## **§ 2. Доказателства.**

В уводната част на втората точка от глава II се обръща внимание на въпроса, кои доказателства са валиден източник на сведения за подлежащите на доказване факти. Разгледани са текстовете на чл. 171, ал. 1 и ал. 2 от АПК определящи, че доказателства в съдебното производство са както тези събрани в хода на административното производство, така и тези събрани в хода на самото съдебно производство.

На първо място е обсъдено, че доказателствата, събрани редовно в производството пред административния орган, имат сила и пред съда. Отчита се, че възприетото от законодателя решение дава правото и налага задължението на съда да разгледа събраните в хода на административното производство доказателства и да ги съобрази при поставяване на крайният си акт. Отбелязва се, че съгласно чл. 144 за неуредените в дял трети „ПРОИЗВОДСТВА ПРЕД СЪД“ от АПК въпроси се прилага Гражданският процесуален кодекс, което включва и приложението на ГПК досежно въпросите свързани с доказаването в съдебното производство по АПК. В тази насока се излага, че разпоредбата на чл. 171, ал. 1, изр. 1 от АПК обаче признава за допустими в съдебното производство и редовно събраните от административния орган доказателства, което води до включването в процеса и на доказателства, които са недопустими по ГПК. Подробно са обсъдени изисквания и реда за приемане на доказателства от административното производство пред съда.

Анализирана е и отменената уредба на ЗАП и ЗВАС предвиждащи възможност за съда да събира доказателства служебно. В тази насока е извършена съпоставка с понастоящем действащия текст на чл. 171, ал. 2 от АПК.

Подробно са обсъдени възможностите на страните да правят доказателствени искания независимо от разпределението на доказателствената тежест, както и преценката за допустимостта на искането и необоснованото отхвърляне на доказателствени искания от съда. Взето е предвид, че страните могат да правят искания за ангажиране на допълнителни доказателства до приключване на съдебното дирене. Обсъдена е трайната практика на ВАС приемаща, че съдебният административен процес се подчинява не на принципа на състезателното начало, а на служебното такова и за съда

е налице задължение служебно да събере всички относими към спора доказателства не само по искане на страните, но и по своя инициатива, при което преклузията на възможността за искане и събиране на доказателства по ГПК е неприложима.

Обстойно е обсъдено произнасянето на съда по допустимостта на доказателствените искания.

Разискано е и приложението на чл. 161 от ГПК. Последната норма предвижда, че с оглед на обстоятелствата по делото съдът може да приеме за доказани фактите, относно които страната е създала пречки за събиране на допуснати доказателства. Изрично е обсъдено, че условие за приложение разпоредбите на чл. 161 ГПК е уведомяването на страната за фактите, които съдът ще приеме за доказани в случай, че страната създава пречки за проверката им. Излага се, че разпоредбата на чл. 161 ГПК предоставя една възможност на съда, с оглед обстоятелствата по делото, но не и задължение. Застъпено е становище, че разпоредбата на чл. 161 от ГПК би следвало да намери приложения и във връзка със задължението на административния орган по чл. 152, ал. 2 от АПК за изпращане на заверено копие от цялата преписка по издаването на акта на съда.

На следващо място е разгледано оспорването на документите в хода съдебното производство.

### **§ 3. Доказване в касационното производство.**

Третата точка на глава II е посветена на доказването в касационното производство.

Направен е кратък очерк на касационното производство по АПК, като е отчетено, че не е предвидена процесуална възможност за събиране на други доказателства, освен писмени доказателства и то само за установяване на касационните основания.

## **ГЛАВА III.**

### **ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛНИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС В АДМИНИСТРАТИВНОТО ПРОИЗВОДСТВО.**

Глава III „Доказване, доказателства и доказателствени средства по Данъчно-осигурителния процесуален кодекс в административното производство“ разглежда доказването, доказателствата и доказателствените средства по ДОПК в административното производство. Разделена е на 10 отделни точки.

#### **§ 1. Същност на доказването по ДОПК.**

Първа точка разглежда същностните положения на доказването в административното производство по ДОПК, като процес на издирване на истината относно релевантните за случая факти и връзките между тях.

Отбелязан е кръгът обществени отношения, които ДОПК урежда.

Изложено е, че установяването на задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски означава осъществяване на процесуални действия от данъчно задълженото лице, органа по приходите и от съда, в резултат на които следва да се издири истинната информация относно юридическия факт или факти от които/които се пораждат, изменят и погасяват данъчни задължения. Тази доказваща

проявлението или липсата на юридическият факт информация се съдържа в доказателствата и се установява посредством доказателствените средства.

Извършен е анализ на липсата на легално дефиниране на доказателства в ДОПК, като е обсъдена уредбата по отменения ДПК и е направена съпоставка с ГПК.

## **§ 2. Доказване.**

Изложено е, че посочването, изискването, представянето, събирането и обсъждането на доказателства са процесуалните действия, които в съвкупността си съставляват доказването. Всички тези действия се извършват, както от страните в административния процес, така и от участниците в процеса.

Отбелязано е че във фазата по съдебно обжалване, доказването като съвкупност от процесуални действия се извършва пред съда или от съда, при осигурена равна възможност за упражняване на правото на участие и защита на страните в процеса.

## **§ 3. Принципи на данъчния кодекс и доказване.**

Точка трета е посветена на проявление на основните принципи на ДОПК във връзка с доказването.

Мотивирано е изложено, че основните начала нямат препоръчителен или пожелателен характер, а са действащи правни норми, които изискват безусловно и точно приложение.

На първо място е разгледан принципът на „обективност“, който задължава органите по приходите и публичните изпълнители да установяват безпристрастно фактите и обстоятелствата от значение за правата, задълженията и отговорността на задължените лица в производствата по кодекса. Подробно са разгледани всички аспекти на принципа. Изрично се отбелязва, че спазването на принципа за обективност, изисква истината за фактите да бъде установена по реда и със средствата, предвидени в кодекса. В тази насока е обсъдено, че доколкото ДОПК не съдържа изрична уредба относно доказателствената сила на официалния и частния документ; достоверността на датата на частния документ; оспорването и проверката на истинността на документа; очната ставка; последиците от възпрепятстване на доказването, приложение ще намерят съответните правила в ГПК.

На следващо място е разгледан принципът на „служебно начало“ в административния процес. Принципът е подробно разискан, като е разгледано и проявлението му в отделни разпоредби на кодекса.

В заключение е отбелязано, че особеното значение на разгледаните две основни начала на данъчния процес за „обективност“ и „служебно начало“ относно доказването е подчертано от законодателя, чрез повторното им посочване в нормата на чл. 37, ал. 1 от ДОПК, според която доказателствата в административното производство се събират служебно от органа по приходите или по инициатива на субекта, като всички събрани доказателства подлежат на обективна преценка и анализ.

## **§ 4. Доказване и доказателствена тежест в административното производство.**

На първо място се отбелязва, че изричното деклариране на задължението на органите по приходите да изясняват фактите и обстоятелствата от значение за установяване и събиране на публичните вземания, се основава на обстоятелството, че те принадлежат към системата на изпълнителната власт, като са снабдени с всички необходими правомощия, упражняването на които позволява събирането на необходимата пълнота от информация за установяването на законосъоб-

разното, респективно на незаконосъобразното възникване, развитие и осъществяване на данъчните и осигурителни правоотношения. Взема се предвид, че с такива правомощия отделният данъчен субект не разполага.

Разгледано е, че ДОПК не съдържа нарочна разпоредба за разпределение на доказателствената тежест в рамките на производството по издаване на административен акт. В тази насока са анализирани разпоредбите на чл. 5 от ДОПК и чл. 115, ал. 2 от ДОПК.

На следващо място подробно са разискани разпоредбите на чл. 116, ал. 1 и ал. 2 от ДОПК, въз основа на което е мотивиран извод, че в рамките на административното производство, задължението за изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за установяване задълженията за данъци и задължителни осигурителни вноски и събиране на публичните вземания е за органа по приходите и публичния изпълнител, освен в случаите когато законодателят изрично възлага доказателствената тежест върху ревизираното лице или съответната страна в отделното производство по кодекса. В тази насока е съобразено, че неизпълнението на задължението на ревизираното лице да представи доказателства по чл. 37, ал. 2 и ал. 3 от ДОПК, не може да препятства издаването на ревизионен акт, поради което в чл. 37, ал. 4 от ДОПК е предвидена възможността, в случай че субектът не представи изискани по реда на чл. 37, ал. 3 от кодекса доказателства, органът по приходите да може приеме, че те не съществуват и преценява само събраните в производството доказателства.

## **§ 5. Споразумение относно доказателствата.**

Точка пета е посветена на споразумението относно доказателствата по чл. 154, ал. 1 от ДОПК.

### **§ 5.1. Предмет на споразумението.**

Въз основа на подробен анализ е изложено, че споразумението по чл. 154, ал. 1 от ДОПК е единственото съгласие, което може да бъде установено между органа по приходите и данъчния субект.

Взема се становище, че това споразумение няма характер на съдебна спогодба и съответно белезите на граждански договор, доколкото същото не установява със силата на пресъдено нещо изцяло или отчасти материални права или задължения и не слага край на обжалването на административния акт нито по административен, нито по съдебен ред. Сочи се също така, че споразумението не може да бъде квалифицирано и като някаква форма на административен договор, доколкото същото няма за предмет уреждане на въпроси от значим обществен интерес.

Обстойно се застъпва, че постигането на споразумение по чл. 154 от ДОПК има само и единствено процесуално правни последици, като обвързва страните по него да приемат еднозначно съответните данни относно релевантен в производството факт или факти. Мотивирано се приема, че не следва да бъде споделено разбирането, че *„...Доказателствата са реално съществуващи факти на обективната действителност, които се намират във и независимо от субективните преценки на участниците в процеса...“*

### **§ 5.2. Ред за сключване.**

Подробно е обсъден реда за сключване на споразумение по ал. 154, ал. 1 от ДОПК.

### **§ 5.3. Одобряване на споразумението.**

Точка 5.3. разглежда изискването за одобряване на постигнатото споразумение с резолюция от решаващия орган.

Обръща се внимание, че одобреното споразумение няма действие на влязъл в сила съдебен акт, нито пък доказателствата по отношение на които е постигнато, са изключени от доказателствения материал. Обратно, тези доказателства (*данни*) следва да бъдат възприети като неспорни в процеса и задължително обсъдени и съобразени при разрешаването на въпроса относно данъчните и осигурителни права и задължения, приети за установени с обжалвания ревизионен акт. Взето е предвид, че резолюцията, с която решаващият орган одобрява или отказва да одобри постигнатото споразумение, не представлява някакъв самостоятелен административен акт, поради което не подлежи на самостоятелно обжалване.

В заключение е обсъдено, че независимо от обстоятелството, че решаващият орган е одобрил споразумението по доказателствата, ако все пак той упражни правомощието си по чл. 155, ал. 4 и отмени изцяло или отчасти ревизионния акт, като върне преписката на органа, издал заповедта за възлагане на ревизията, със задължителни указания за издаване на нов ревизионен акт, то в новото производство при повторната ревизия, постигнатото в предходното производство споразумение няма да има действие и приетите за безспорни доказателства ще трябва да се преценяват отново.

### **§ 5.4. Действие на споразумението при съдебно обжалване на ревизионния акт.**

На първо място е взето предвид, че в хода на съдебното производство по оспорване на ревизионния акт, съдът следи служебно за спазването на чл. 154, ал. 3 от ДОПК, като не допуска събирането на доказателствата, за които е постигнато споразумение и не допуска нови доказателства за опровергаването или потвърждаването им.

На следващо място подробно е разгледан въпросът, ако в хода на съдебното производство се съберат данни, които подлагат на основателно съмнение доказателствата по които е постигнато споразумение между данъчния субект и органа по приходите, трябва ли съдът безусловно да се съобрази със споразумението или следва да оцени тези доказателства, като ги подложи на съвкупна преценка в контекста на всички останали събрани в процеса доказателства. Застъпва се, че данните по отношение на които е налице споразумение, следва да бъдат преценени в съвкупност с всички останали доказателства, събрани в хода на съдебното производство, като съответно при тази преценка е възможно да се формира извод, че тези данни не са съответни на обективната действителност, независимо от постигнатото споразумение. Отбелязва се, че в този случай не става реч за осъществяване на някаква форма на косвен контрол върху резолюцията на контролния орган, а за изпълнение на безусловното задължение на съда, без да се ограничава от възраженията и становищата на страните, въз основа на всички събрани по делото доказателства да провери законосъобразността на оспорения ревизионен акт, като прецени дали е издаден от компетентен орган и в съответната форма, спазени ли са процесуалните и материалноправните разпоредби по издаването му.

## **§ 6. Права и задължения на участниците в производствата по ДОПК свързани с доказването.**

### **§ 6.1. Права и задължения на органа по приходите.**

Посочени са органите по приходите и са разгледани нормативно установените им правомощия.

Отбелязано е че, отделните органи по приходите могат да осъществяват правомощия си в обсега на териториалната си компетентност, определена при условията на чл. 8 от ДОПК. В тази насока е отчетено, че органите по приходите които извършват фискален контрол върху движението на стоки с висок фискален риск, могат да осъществяват същите правомощия на територията на цялата страна, независимо от компетентността по чл. 8 от ДОПК.

### **§ 6.2. Задължения и права за участниците в производствата по ДОПК.**

Подробно е обсъдено задължението данъчния субект да представи всички данни, сведения, документи, книжа, носители на информация и други доказателства, отнасящи се до неговите права и задължения и до фактите и обстоятелствата, подлежащи на установяване в съответното производство, съответно да посочи всички лица, държавни или общински органи, при които се намират такива. Отбелязва се, че ако поисканите доказателства бъдат представени до издаването на акта или документа, а в ревизионното производство – до изтичането на срока по чл. 117, ал. 5, органът по приходите е длъжен да ги обсъди. Особено внимание е обърнато, че в случаите когато субектът не представи изискани по реда на чл. 37, ал. 3 от ДОПК доказателства, органът по приходите може да приеме, че те не съществуват и преценява само събраните в производството доказателства. Изрично е посочено, че обсъжданата законова презумпция дава възможност органът по приходите и съдът да приемат, че исканото и непредставено от задълженото лице доказателство не съществува, но не и че юридическият факт за който то се отнася е проявен или не е проявен. Посочено е също така, че правилото на чл. 37, ал. 4 от ДОПК е приложимо единствено спрямо данъчния субект, който е страна в съответното производство по определяне на неговите задължения за данъци и осигурителни вноски.

Обсъдено е, че по отношение на третите лица, също е предвидено задължение за представяне на необходимата за конкретното производство информация. Отбелязано е, че при непредставяне на исканите доказателства от страна на третото задължено лице, органът по приходите не може при условията на чл. 37, ал. 4 от ДОПК да приеме че те не съществуват и въз основа на това да разреши административния въпрос, предмет на съответното производство.

На следващо място обстойно се разглежда задължението, по искане на органа по приходите, всички трети лица, държавни или общински органи да разкрият съответната служебна, банкова или застрахователна тайна.

### **§ 6.3. Задължение за съхраняване и предоставяне на информация.**

В т. 6.3. е разгледано задължението за съхраняване и предоставяне на информация. Обсъдено е установеното в чл. 38 от ДОПК задължение за съхраняване на счетоводна и търговската информация, както и всички други сведения и документи от значение за данъчното облагане и задължителните осигурителни вноски по реда, установен в Закона за Националния архивен фонд.

На следващо място е обсъдено задължението за изготвяне и предоставяне на подписани справки относно факти и обстоятелства от значение за изхода на производството (чл. 53 от ДОПК).



Разгледано е задължението за представяне на съставен на чужд език документ, придружен с точен превод на български език, извършен от заклет преводач.

Посочено е и задължението на проверяваното лице, както и лицата, които го представляват да дадат писмени обяснения относно фактите и обстоятелствата от значение за съответното производство.

Подробно са обсъдени общото задължение за текущо предоставяне на информация установено в чл. 22 от ЗНАП и задължението по чл. 25 от ЗНАП за търговските банки и клоновете на чуждестранните банки.

Обстойно е обсъдено правото на задължените лица да им бъдат осигурени и предоставени безплатно: приемането на всички документи, представени от задължени и трети лица относно публичните им задължения; информация за публичните им задължения и за сроковете, в които следва да заплатят дължимите от тях данъци, задължителни осигурителни вноски и други публични задължения; информация за здравноосигурителния им статус и осигурителния им доход.

Разгледано е и предвиденото в чл. 44, ал. 2 от ДОПК право, в 30-дневен срок от писменото искане на лицето да се върнат с опис всички иззети или предадени оригинални документи или книжа или технически носители, освен когато подлежат на събиране като доказателства в друго висящо производство или върху ценните книжа и вещите са извършени обезпечения, или е насочено принудително изпълнение по реда на този кодекс.

## **§ 7. Действия за обезпечаване на доказателства.**

### **§ 7.1. Обезпечаване на доказателства чрез опис или чрез изземване с опис на доказателствени средства, както и чрез копиране на информация от и на технически носители.**

На първо място е посочено, че при извършване на ревизия, проверка или осъществяване на фискален контрол, органът по приходите може да предприеме действия за обезпечаване на доказателства чрез опис (*без изземване*) или чрез изземване с опис на ценни книжа, вещи, документи, книжа и други носители на информация, както и чрез копиране на информация от и на технически носители, даващи възможност за възпроизвеждането ѝ, като вземе необходимите технически мерки за запазване на автентичността ѝ. В допълнение е посочена и възможността за органът по приходите да запечата съответния обект или част от него за срок до 48 часа.

На следващо място е обсъдена необходимостта от предприемане на такова производство, като се уточнява, че то може да бъде предприето и осъществено само в рамките на вече сложена в ход ревизия или проверка.

Отбелязва се, че инициативата за предприемане на действия по обезпечаването е на административния орган и зависи от неговата преценка.

Развито е изложение във връзка с обезпечаване на доказателства при извършване на ревизия.

Разгледано е и задължението за съставяне на протокол за действията по обезпечаване. Взето е предвид, че като официален свидетелстващ документ, протоколът може да послужи като доказателствено средство за извършеното обезпечение на доказателства не само в рамките на съответната проверка или ревизионно производство и при евентуално последвалото ги административно съдебно производство, но и в рамките на друг административен, граждански или наказателен процес, в който лицето посредством него може да установи, че определени доказателства са иззети и се намират в органа по приходите.

На следващо място е се обръща внимание, че в случаите на запечатване на обект или на част от него, до изтичане на срока от 48 часа, органът по приходите може да поиска от районния съд по местонахождение на обекта продължаване на срока на запечатването. В тази насока са разискани произнасянето на съда и ситуацията при която до изтичането на 48-часовият срок, районният съд не разреши удължаване на срока на запечатване, включително е изложено становище, че продължаването на действията по запечатване на обекта след изтичане на срока е противоправно. Обсъдена е практика, при която конкретен обект бива запечатан, като преди изтичане на 48-часовият срок запечатването се преустановява и след това обектът повторно се запечатва отново за срок от 48 часа, без да е искано удължаване на срока от районния съд. Застъпено е становище, че подобни действия са неправомерни. Отбелязано е също така, че в закона не е установена възможност за повторно удължаване на срока по съдебен ред.

Подробно е разгледано производството по обжалване на действията за обезпечаване на доказателства.

Обсъдена е и възможността за обезпечаване на доказателства по искане на ревизираното или проверяваното лице. Посочено, че това следва да бъде осъществено по реда на Глава XIV, Раздел VII от ГПК, във връзка с § 2 от ДР на ДОПК.

### **§ 7.2. Обезпечаване, събиране и присъединяване на доказателствени средства със съдействието или от органите на Министерство на вътрешните работи.**

След кратък увод е направен подробен анализ на чл. 42, ал. 1 от ДОПК. Отбелязва се, че основанието за отправяне на искане за съдействие от органите на МВР, е изричния отказ на ревизираното или проверявано лице, да изпълни задълженията си по чл. 37, ал. 2 от ДОПК или задължението си, съответстващо на правомощието на органа по приходите по чл. 12, ал. 1, т. 4 от ДОПК. Разгледано и кое поведение следва да се квалифицира като „отказ“.

Подробно са посочени случаите, в които органите на МВР оказват съдействие на органите и служителите на НАП, съгласно чл. 12, ал. 1 от Инструкция № 39 от 12.12.2011г. за взаимодействие между Министерството на вътрешните работи и Националната агенция за приходите.

Обстойно е обсъдено извършването на претърсване или изземване като форма на съдействие. Обосновава се, че трайно установеното от практиката, че компетентен да разреши извършване на претърсване и изземване е районният съд в района на който се извършва действието е погрешно. Мотивира се, че административния съд е компетентен да издаде разрешение за извършване на претърсване или изземване по реда на чл. 42 от ДОПК. В тази насока е направено и предложение de lege ferenda.

### **§ 7.3. Обезпечаване на доказателства при осъществяване на фискален контрол.**

На първо място е посочено, че всички хипотези за обезпечаване на доказателства при осъществяване на финансов контрол върху движението на стоки с висок фискален риск се отнасят до противоправни действия или бездействия, с осъществяването на които се свързва настъпването на опасността за изгубване на доказателство или възникване на затруднения за неговото събиране.

Отбелязва се, че за действията по обезпечаване се съставя протокол, екземпляр от който се предоставя на лицето по реда на чл. 40, ал. 3 от ДОПК.

Излага се, че макар и нормативния текст да сочи като способ за обезпечаване на доказателства единствено „изземване“, когато фактическото изземване не би

могло да се осъществи по отношение на документите, от органа по приходите би могло да се предприеме само опис (*без изземване*) или копиране на информация от и на технически носители, даващи възможност за възпроизвеждането ѝ, като се вземат необходимите технически мерки за запазване на автентичността ѝ.

Обърнато е внимание, че по отношение на стоките, единствения установен способ е изземване. Разглежда се, че забраната за разпореждане по чл. 13, ал. 3, т. 4 от ДОПК прогължава своето действие.

Изложено е, че нарушаването на забраната по чл. 13, ал. 3, т. 4 от ДОПК за разпореждане със стоката до получаването/разтоварването ѝ, и нарушаването на забраната в хипотезата на прогължаване на действието ѝ при условията на чл. 121а, ал. 3 изр. второ от ДОПК са две различни противоправни деяния, като в заключение е посочено, че обща последица от нарушаването на двете норми – по чл. 13, ал. 3, т. 4 от ДОПК и по чл. 121а, ал.3, изр.2 от ДОПК, е относителната недействителност на разпоредителните действия спрямо гържавата.

#### **§ 7.4. Насрещна проверка.**

На първо място е проведен кратък анализ на общото понятие за данъчна проверка, възведено в чл. 110, ал. 3 от ДОПК. Посочено е, че в рамките на очертаната същност на проверката, в чл. 45, ал. 1 от ДОПК е предвидено, че при започнало производство по този кодекс, органът по приходите може да извърши насрещна проверка за установяване на отделни факти и обстоятелства, свързани с лице, което не е страна в съответното производство.

Погрубно са разгледани всички особености на насрещната проверка, като съвкупност от действия на данъчния орган по събиране на доказателства, относно конкретни факти и обстоятелства.

Особено внимание е обърнато на възможността проверяваното лице да не може да бъде открито или пък нему да е надлежно връчено искане за представяне на документи и писмени обяснения и въпреки това, то да бездейства и да не представи исканите от него данни и документи.

#### **§ 7.5. Проверка по делегация.**

На първо място е отбелязано, че в чл. 12, ал.1, от ДОПК е очертан кръга на материална компетентност на органите по приходите, а териториалната компетентност е определена в чл. 8 от ДОПК. В тази насока е посочено, че при необходимост да се установят факти и обстоятелства, свързани с дейност на субекта, на негово поделение, обект, дейност или имущество на територията на друга териториална дирекция, органът по приходите може да отправи писмено искане до съответната териториална дирекция за извършване на проверка по делегация.

Изложено е, че проверката по делегация, също като насрещната проверка, предполага вече образувано срещу определено лице производство по проверка или ревизия. Отчетено е, че за разлика от насрещната проверка, тази по делегация има за задача да установи факти и обстоятелства относно ревизираното или проверяваното лице, като се проверят и констатират данни, намиращи се в обекти, разположени извън пространствения обхват на Териториалната дирекция, компетентна по отношение на ревизираното или проверяваното лице, според правилата на чл. 8 от ДОПК.

За начина на оформяне на искането за извършване на проверка по делегация и протокола, обективиращ установените при извършването ѝ резултати, са относими правилата за насрещната проверка.

## **§ 7.6. Доказателства, събрани от други контролни органи.**

На първо място е посочено, че според чл. 47 от ДОПК, при извършването на ревизия или проверка органът по приходите, който я извършва, може да поиска писмено от други контролни органи извършването на действия, с оглед събиране на доказателства за установяване на задължения или осъществяване на административно наказателна отговорност.

Отбелязва се, че необходимостта да се иска от друг контролен орган да извърши действия за събиране на доказателства, необходими в конкретно производство по ДОПК е липсата на материална компетентност за органа по приходите сам да стори това.

## **§ 7.7. Вещи при проверявани лица.**

Според правилото на чл. 48, ал. 1 от ДОПК, лице, което извършва или предлага извършването на сделки с вещи или права, или тържи вещи в подлежащ на контрол обект, включително като залогоприемател, за целите на данъчното облагане в съответното производство се приема, че това лице е собственик на вещите, съответно на правата, до доказване на противното.

Отбелязано е, че принадлежността на правото на собственост, презюмирана по силата на цитираната оборима презумпция не подлежи на доказване от страна на приходната администрация. За разлика от фикцията, оборимата презумпция е доказателствено правило, съобразно което проявлението на факта или фактите предвидени в хипотезата на съответната правната норма, налага да се приеме, че е налице и презюмирания юридически факт.

Обсъдени са фактите, които е достатъчно да бъдат установени, за да се приложи това доказателствено правило.

Анализиран е и реда за определяне на цената на вещите, като е взето предвид, че когато липсват каквито и да е данни относно цената на вещите, ще следва да се определи тяхната пазарна цена по смисъла на § 1, т. 8 от ДР на ДОПК, посредством някой от методите описани в § 1, т. 10 от ДОПК.

## **§ 8. Писмени доказателства.**

### **§ 8.1. Допустимост на писмените доказателства.**

На първо място е отбелязано, че според напълно идентичните текстове на чл. 49 от ДОПК и чл. 40, ал. 1 от АПК, писмени доказателства се допускат за установяване на всички факти и обстоятелства от значение за производствата по този кодекс. Посочено е, че нормативният текст не определя доказателствената сила на писмените документи, а на практика изрично изключва възможността в производствата по ДОПК, да се отказва събирането и приобщаването на всяко писмено доказателство, независимо от неговият вид, от вида на производството в което е съставен документът, от дата на съставяне на документа или поради някаква друга причина или обстоятелство.

Обърнато е внимание, че необходимостта да бъде изрично, нормативно указана принципната възможност, фактите и обстоятелствата в производствата по кодекса да бъдат установявани с всякакви писмени документи, се дължи на обстоятелството, че в различните производства по ДОПК основното доказателствено средство е писменият документ. В този смисъл, правилото на чл. 49 от ДОПК несъмнено включва възможността, факти и обстоятелства в съответното производство по кодекса, да могат да се установяват посредством писмени документи, събрани в друго, различно административно производство.

Посочването, събирането и преценката на писмените доказателства в производствата по ДОПК, не разкрива никакви особености в сравнение с правилата установени в ГПК и АПК.

Отбелязва се, че в ревизионните производства по ДОПК и особено в това по чл. 122 и сл. от ДОПК, твърде често се поставя въпросът за достоверността на датата на представени от ревизираното или пък от трето задължено лице, частни писмени документи. В тази насока се препраща към изложеното в глава I, т. 8.5.7 от дисертационния труд.

## **§ 8.2. Протоколи.**

На първо място е посочено, че според чл. 50, ал. 1 от ДОПК, протоколът, съставен по установения ред и форма от орган по приходите или служител при изпълнение на правомощията му, е доказателство за извършените от и пред него действия и изявления и установените факти и обстоятелства. Т.е. нормативният текст определя протокола като официален свидетелстващ документ, който притежава материална доказателствена сила (*по смисъла на чл. 179, ал. 1 от ГПК*).

Погорбно е посочено, че протоколът следва да бъде съставен в писмена форма и е обсъдена установената в кодекса минимум информация, която следва да съдържа.

Разискано е кои лица следва да подпишат протокола, като е отбелязано, че когато в протокола са удостоверени факти и обстоятелства, установени единствено въз основа на документи, които се намират при органа по приходите, не е необходимо неговото подписване от проверяваното лице. В този случай, протоколът просто възпроизвежда данни, които са обективирани в друг писмен документ.

Отчетено е също така, че в случаите когато, проверяваното лице или негов представител откажат да подпишат протокола, той се подписва от поне един незаинтересован свидетел, присъствал на отказа, като се отбелязват името и адресът му.

Обсъжда се обвързващата доказателствена сила на протокола, в хода на съдебното административно производство. Изложено е, че оспорването следва да бъде осъществено по правилата установени в чл. 193 и чл. 194 от ГПК, във връзка с § 2 от ДР на ДОПК.

На последно място е обсъдено, че систематичното място на чл. 50 от ДОПК е в общите разпоредби на кодекса, като установените в текста правила за формата и необходимата информация която следва да съдържа документът, са съответно приложими във всички хипотези, в които кодексът предвижда съставянето на протоколи от органите по приходите.

## **§ 8.3. Счетоводни документи.**

Посочено е, че съгласно чл. 51 от ДОПК, вписванията в счетоводните книги се преценяват според тяхната редовност в съответствие с изискванията на Закона за счетоводството и с оглед на другите обстоятелства, установени в хода на производството.

На първо място се анализира характера на счетоводните книги като частни свидетелстващи документи и изключение от общото правило, че частният свидетелстващ документ не се ползва с доказателствена сила, ако издателят му удостоверява изгодни за себе си факти. Отбелязано е, че разпоредбата на чл. 52 е идентична с тази на чл. 182, изр. първо от ГПК. В тази насока изрично е посочено, че възможността счетоводните записвания да се ползват като доказателство се предполага от същите да са водени редовно.

Проведен е анализ какво всъщност е счетоводен документ, първичен счетоводен документ, вторичен счетоводен документ и регистър. Посочено е, че регистрите по чл. 4, ал. 4 от ЗСч представляват счетоводните книги. Поради липсата на изрична уредба в ЗСч е направено подробно изложение относно задължението за водене на счетоводни регистри.

В заключение се сочи, че доказателствената стойност на счетоводните книги не е равнозначна на материалната доказателствена стойност на официален свидетелстващ документ. Вписванията в счетоводните книги (*регистри*) се преценяват според тяхната редовност и с оглед на другите обстоятелства, установени в хода на производството. В тази насока се отбелязва, че ако органът по приходите не е в състояние да установи дали счетоводството на проверяваното лице е водено редовно, то следва да назначи експертиза по реда на чл. 60 и сл. от ДОПК.

#### **§ 8.4. Документи, издавани от автоматични устройства или системи.**

Накратко е обсъден текста на чл. 52 от ДОПК.

Отбелязва се, че документите издавани от автоматични системи или устройства, поради спецификата на издаване, са неподписани документи.

Обсъдена е въведената от чл. 52 от ДОПК презумпция за авторство.

#### **§ 8.5. Справки.**

На първо място е обсъден текста на чл. 53 от ДОПК.

Обсъден е редът за изискване и изготвяне на справки.

Взето е предвид, че неподписаните справки не могат да служат като доказателствено средство по смисъла на чл. 53 от ДОПК.

#### **§ 8.6. Данни от технически носители.**

На първо място са обсъдени изискванията за допускане на разпечатки на данни, получени от технически носители или по електронен път, като доказателства в производството.

Подробно са разгледани заверените от орган по приходите разпечатки на данни, подадени въз основа на закона, на технически носители или по електронен път, по установения ред, както и разпечатките от данни от технически носител, когато те са заверени от субекта на производството или от трето лице.

Подробно се обсъжда възможността на органа по приходите да събере като доказателства разпечатки на данни от технически носители, ако се установи, че са създадени или ползвани от субекта или от лице, което е или е било негов съконтрагент.

Отбелязано е, че като доказателства се допускат и разпечатки на данни, заверени от органа по приходите, получени на технически носители или по електронен път по реда на чл. 37, ал. 5 и 6 от ДОПК, както и получените по установен с нормативен акт ред за събиране и предоставяне на информация от други лица, държавни и общински органи.

#### **§ 8.7. Писмени обяснения.**

##### ***§ 8.7.1. Обща характеристика.***

В точка 8.7.1. е дадена обща характеристика на писмените обяснения като част от писмените доказателства, които могат да бъдат събирани в хода на производствата по ДОПК.

Разгледано е, че събирането на писмени обяснения може да бъде иницирано само от органа по приходите, т.е. субекта на производството не може да иницира съ-

бирането на писмени обяснения. Обсъжда се, че кодексът допуска събирането на писмени обяснения не само от субекта на производството, но и от трети за това производство лица, както и при извършването на насрещни проверки – от субекта на проверката.

Отбелязва се, че писмените обяснения, независимо дали са на субекта на производството, на лицето, спрямо което се извършва насрещна проверка или третото лице, представляват по същността си свидетелски показания дадени в писмена форма.

ДОПК разделя писмените обяснения на такива от субекта на производството (*ревизираното / проверяваното лице*) и писмени обяснения на трети лица.

#### ***§ 8.7.2. Писмени обяснения от данъчния субект.***

Точка 8.7.2. разглежда писмените обяснения от проверяваното лице и лицата, които го представляват.

Подробно се обсъжда, че писмените обяснения се събират по инициатива на приходните органи и за установяване на факти и обстоятелства, за които приходните органи са преценили, че са необходими.

Обсъдено е, че с искането за представяне на писмени обяснения, на лицето следва да бъде указано, че ако изисканите обяснения не бъдат представени в определения срок, органът по приходите може да приеме за доказани, съответно недоказани, фактите и обстоятелствата, за които не са дадени писмени обяснения.

Отбелязва се, че в искането за представяне на писмени обяснения данъчните органи следва да укажат на лицето, че може да бъде призовано пред съда при условията на чл. 176 от ГПК (*Обяснения на страната*).

Подробно се разисква възможността на органа по приходите, уредена в чл. 56, ал. 2 от ДОПК, в случай че изисканите писмени обяснения не бъдат представени в определения срок, да приеме за доказани, съответно недоказани, фактите и обстоятелствата, за които не са дадени писмени обяснения. В тази насока е проведено и подробно разграничение между чл. 37, ал. 4 от ДОПК и чл. 56, ал. 2 от ДОПК. Допълнително се разисква, че дори субектът да не е представил писмени обяснения за дадени факти и обстоятелства, то ако за същите са налице други доказателства, органът, независимо от непредставянето на писмени обяснения, следва да приеме същите за доказани съобразно другите налични доказателства.

В кратко изложение е отчетено, че осигурителен доход не се доказва само с писмени обяснения.

#### ***§ 8.7.3. Писмени обяснения при насрещна проверка.***

На първо място е разгледана разпоредбата на чл. 45, ал. 3 от ДОПК, предвиждаща, че при извършване на насрещната проверка органът по приходите може да изисква писмени обяснения от проверяваните субекти по реда на чл. 56 от ДОПК. В тази насока е посочено, че редът за събиране на писмени обяснения от лицето спрямо което се извършва насрещната проверка е идентичен с описания погоре, като се допълва, че следва да се отчете една изключително важна особеност, а именно приложението на чл. 56, ал. 2 от ДОПК. Последно се мотивира със случаи, в които данъчните органи, въз основа на непредставяне на писмени обяснения от страна на прекият или предходен доставчик, основават извод за липса на осъществени доставки. При обосноваване на последното се посочва както разпоредбата на чл. 56, ал. 2, така и тази на чл. 37, ал. 4 от ДОПК.

Подробно се мотивира, че изводът, дали определен юридически факт е проявен или не, може да бъде направен при условията на чл. 56, ал. 2 от ДОПК, само

спрямо субекта на производството, който е задължен да представи писмените обяснения и не стори това в указания срок.

#### ***§ 8.7.4. Писмени обяснения на трети лица.***

На първо място се разглежда разпоредбата на чл. 57, ал. 1 от ДОПК, допускаща с писмени обяснения да се установяват факти от значение за ревизията, които са възприети от трето лице.

Посочено е, че за разлика от писмените обяснения на субекта на производството, по отношение на писмените обяснения на третите лица ДОПК е въвел ограничение на фактите и обстоятелствата, за които се допуска събирането им.

Излага се, че с искането за представяне на писмени обяснения, на лицето следва да бъде указано, че има правото да откаже да даде писмени обяснения при условията на чл. 58 от ДОПК, както и че може да бъде призовано да даде свидетелски показания пред съда.

Обсъдена е недопустимостта на писмени обяснения от лица, които поради физически или психически недостатъци не са способни да възприемат правилно фактите, имащи значение за случая, или да дават достоверни обяснения за тях. В тази насока е посочено, че недостатъкът следва да е констатиран по надлежния за това ред.

Обсъдени са двете групи лица които имат възможност да откажат да дадат писмени обяснения, както и възможността на третите лица да откажат писмени обяснения относно факти и обстоятелства, които по закон са длъжни да пазят като професионална тайна (чл. 58, ал. 2 от ДОПК). Отбелязва се, че касае до професионална тайна, която третото лице е длъжно да пази като такава по силата на нормативен акт, а не въз основа на собствено усмотрение или договорка с друго лице.

Посочено, е че обясненията на третите лица се преценяват с оглед на всички други данни и като се взема предвид тяхната заинтересованост от резултата на ревизията, съответно качеството им на свързани лица с ревизирувания субект.

Отбелязана и предвидената в ДОПК възможност за защита на лицето дало писмени обяснения.

#### ***§ 8.7.5. Приложение на писмените обяснения в съдебното производство.***

На първо място е посочено, че писмените обяснения, събрани в хода на съответното производство, следва да се преценят от съда съобразно всички останали доказателства, събрани в хода на същото производство пред данъчната администрация, както и с тези събрани в съдебното производство.

Изложено е, че в хода на самото съдебно производство не се допуска представянето на писмени обяснения, а фактите и обстоятелствата, за които при ревизионното производство се допуска събирането на писмени обяснения, могат да се установяват посредством свидетелски показания.

В заключение е изложено, че несъгласието на страна, в хода на съдебното производство, с информацията събрана чрез писмени обяснения на трето лице, може да се изрази чрез средствата на чл. 158, ал. 1 във вр. с чл. 57, ал. 2 от ДОПК и чл. 156, ал. 2 от ГПК, като се отправя искане до съда за допускане до разпит като свидетели на лицата дали обясненията.

### **§ 9. Експертиза.**

#### **§ 9.1. Общи бележки.**

На първо място е даден общ преглед на експертизата по ДОПК и нейното възлагане. Направено е уточнение, че за разлика от уредбата на експертизата по



АПК (*подробно разгледана в глава I, т. ...*), чл. 60, ал. 1 от ДОПК изрично предвижда възможността експертиза да бъде възложена по искане на субекта на съответното производство.

Подробно се обосновава становище, че честата практика от страна на органите по приходите, да приобщават с протокол експертно заключение със същия предмет и обем, изготвено в друго производство е недопустима. Излага се, че експертното заключение може да бъде използвано като способ за формиране на доказателствен извод при разрешаването на конкретен въпрос, само в производството, което има за предмет именно този правен въпрос. Формира се заключение, че приобщаването на експертиза от друго производство, макар и с идентичен предмет и обем не е равнозначно на приемане на заключение по надлежния ред (*чл. 60 – 67 от ДОПК*). Такова приобщаване е недопустимо и винаги води до нарушаване на правото на защита на субекта на производството.

## **§ 9.2. Възлагане на експертизата.**

Точка 9.2. подробно разглежда реда за възлагане на експертиза.

Направен е подробен анализ кой орган следва да поиска възлагане на експертизата, кой орган възлага експертизата, как следва да бъдат формирани въпросите за експертизата. Разгледан е текста на чл. 63, ал. 2 от ДОПК, като се сочи, че същата разпоредба определя съдържанието на акта за възлагане на експертиза.

## **§ 9.3. Определяне на експерт.**

Анализирана е разпоредбата на чл. 61, ал. 1 от ДОПК определяща, че експертизата се възлага на специалисти с необходимото образование и практически опит в съответната област, вписани в списъка на експертите, утвърден от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите. Взето е предвид, че от това правило са въведени изключения, уредени в ал. 2 на чл. 61 от ДОПК. Посочва се, че компетентният да възложи експертиза орган следва винаги да извършва проверка в списъка на експертите, утвърден от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите. Възлагането на експертиза на нещо лице извън утвърдения списък, при условие, че в същия списък са налице компетентни експерти е процесуално нарушение, което засяга доказателствената сила на дадената експертиза и същата не следва да бъде ценена и разглеждана наред с другите доказателства събрани в хода на съответното производство.

Отчетени са лицата, на които не може да бъде възлагано извършването на експертиза.

## **§ 9.4. Извършване на експертизата.**

В точка 9.4. е проведен анализ на извършването на самата експертиза. Изложението обхваща дейността на експерта от представяне на декларацията по чл. 63, ал. 4 от ДОПК до представяне на готовото заключение.

## **§ 9.5. Приемане на експертизата.**

В тази точка са обсъдени възможностите на органа след получаване на експертизата, включително и в ситуациите когато органът прецени, че заключението е непълно или неясно или същото не е обосновано. Разграничени са случаите на възлагане на допълнителна и повторна експертиза.

Отчетено е, че обичайно органът възложил експертизата и органът, който следва да я разгледа не е един и същ. Така в ревизионното производство експертизата се възлага от органа издал заповедта за възлага на ревизия, а се разглежда и преценя от органите по приходите извършващи ревизията. При това положение,

органите провеждащи конкретното ревизорно производство (*обикновено това се прави от ръководителя на ревизията*), следва да отправят искане за възлагане на повторна или допълнителна експертиза от органа възложил ревизията.

В заключение е посочено, че приетото от органа по приходите заключение се преценява заедно с другите доказателства, събрани в хода на производството, а ако органът по приходите не е съгласен със заключението на експерта е длъжен да се мотивира.

### **§ 9.6. Специалисти.**

Точка 9.6. от глава III обръща внимание на привличането на специалист – технически помощник, притежаващ необходимите знания и умения в съответната област, за участие в действията по обезпечаване, събиране и проверка на доказателствата и изготвяне на веществени доказателствени средства.

Отбелязва се, че по правило, приходният орган следва да привлече служител на Националната агенция за приходите. Това се мотивира с текста на ал. 2 на чл.68 от ДОПК. В случаите, когато няма възможност за участие на служител на Националната агенция за приходите, при извършване на действията, в качеството на специалист, може да участва лице, което не е служител на агенцията и отговаря на изискванията за назначаване на експерт. В тези случаи специалистът подписва декларацията по чл. 63, ал. 4 от ДОПК и има право да получи възнаграждение въз основа на договор, сключен с териториалния директор, съответно със служител, определен от изпълнителния директор на Националната агенция за приходите, на основание писмено предложение на органа по приходите, който е поискал участието му в съответните действия.

### **§ 10. Веществени доказателства и доказателствени средства.**

На първо място е обърнато внимание на същността на веществените доказателства и доказателствени средства.

Анализирана е разпоредбата на чл. 69, ал. 1 от ДОПК определяща, че като веществени доказателства се събират и проверяват вещи, които могат да послужат за изясняване на фактите и обстоятелствата в съответното производство.

Обсъдени са установените изисквания, когато преписката се предава от един орган по приходите на друг, веществените доказателства да се предават заедно с нея, като веществени доказателства, които поради размерите си или други причини не могат да бъдат приложени към преписката, трябва да бъдат по възможност запечатани и оставени на съхранение в местата, посочени от органа по приходите.

Отбелязва се, че е предвидено ценните книжа и другите ценности да се предават за пазене в търговска банка, когато органът по приходите не може да осигури съхранението им.

Посочено е, че връщането на веществените доказателства става по реда на чл. 44 от ДОПК.

Разглежда се, че специфичен способ за събиране, възпроизвеждане и проверка на веществени доказателства е огледът, като е обърнато внимание по чия инициатива може да бъде извършен. Обърнато е внимание, че огледът се допуска не само за проверка на други доказателства, но и за самостоятелно доказателство. Разгледани са случаи на извършване на оглед, включително и във връзка с доставка на стоки с висок фискален риск.

Обсъдено е, че в ДОПК няма нарочни правила за извършване на оглед в хода съдебното административно производство, поради което следва да се приложат тези по чл. 204 и чл. 204 от ГПК, във връзка с § 2 от ДР на ДОПК.

## **ГЛАВА IV.**

# **ДОКАЗВАНЕ, ДОКАЗАТЕЛСТВА И ДОКАЗАТЕЛСТВЕНИ СРЕДСТВА ПО ДАНЪЧНО-ОСИГУРИТЕЛНИЯ ПРОЦЕСУАЛЕН КОДЕКС В СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО.**

### **§ 1. Същност.**

На първо място се сочи, че от гледна точка на съдебния административен процес, упражняването на правото на оспорване на ревизионния или на друг акт, издаден от орган по приходите е равнозначно на предявено пред съда искане да бъде разгледан и разрешен конкретен административен спор.

Разгледано е разпределянето на доказателствената тежест в съдебното производство.

### **§ 2. Доказване в производството по чл. 122 от ДОПК.**

На първо място е отбелязано, че особеното производство за установяване на задължения за данъци и задължителни осигурителни вноски по чл. 122 и сл. от ДОПК предвижда изключение от общите правила на разпределение на доказателствената тежест.

Обсъдено е, че когато е налице едно противоположно развитие на данъчните правоотношения, което е последица от проявлението на някои от фактите възведени в чл. 122, ал. 1 от ДОПК, се прилага особенният ред за извършване на ревизионно производство, същността на който е да се установят и анализират онези от изброените в закона обстоятелства (критерии), които са относими към ревизирания данъчен субект, като целта на закона е да се установи възможната пълнота от данни, които се доближават максимално до тази данъчна основа, при която би се стигнало при нормално развитие на правоотношението.

Обосновава се, че отнапред придадената материална доказателствена сила на фактическите констатации в акта, следва да бъде зачетена само и единствено при наличието на доказателства, които да водят до конкретен извод за наличието на коя да е от предпоставките по чл. 122, ал.1 от ДОПК. Тоест, в съдебното производство по обжалване на ревизионен акт издаден в производство по чл. 122 от ДОПК, за да се приложи презумпцията по чл. 124, ал. 2 от ДОПК, преди всичко в тежест на органа по приходите е докаже проявлението на факт/факти предвидени в хипотезите на чл. 122, ал. 1 от ДОПК; спазването на процесуалните правила за осъществяване на особеното производство и надлежното събиране и преценка на данните относно фактите и обстоятелствата, посочени в чл. 122, ал.2 от ДОПК. При положение, че това бъде сторено, в тежест на ревизираното лице е да заяви и да докаже наличието на конкретни факти и обстоятелства, които опровергават фактическите констатации в акта. Това следва да стане при условията на пълно и насрещно доказване.

### **§ 3. Особени правила в производството по съдебно обжалване.**

На първо място е отбелязано, че по отношение на доказателствата, доказателствените средства, доказването и доказателствената тежест, производството по Глава XI от ДОПК, не предвижда съществени отклонения от правилата относно съдебното обжалване на административен акт, установени в АПК, респективно от тези предвидени в ГПК. Процесуалния ред предвиден в последно посо-

чените два кодекса е в пълнота, съответно приложим в производството по съдебно обжалване на ревизионен акт.

На следващо място, като единствена особеност е посочен чл. 158, ал. 1 от ДОПК, повеляващ, че свидетелски показания се допускат само в случаите на чл. 57, ал. 2 от ДОПК. В тази насока е отбелязано, че изричната уредба относно допустимостта на свидетелски показания по чл. 158, ал. 1 във връзка с чл. 57, ал. 2 от ДОПК, очевидно изключва субсидиарното приложение на правилата по чл. 164, ал. 1 от ГПК, относно ограниченията за свидетелски показания в гражданския процес.

Подробно са разгледани трите хипотези на чл. 57, ал. 2, т. 1 – 3 от ДОПК.

В заключение се сочи, че както събраните писмените обяснения в хода на административното производство, така и показанията на разпитаните в съдебния процес свидетели, се преценяват с оглед на всички други данни и като се взема предвид тяхната заинтересованост от резултата на ревизията, съответно качеството им на свързани лица с ревизирувания субект, съобразно изричното указание на чл. 57, ал. 4 от ДОПК. В тази насока се отбелязва и че установената в чл. 57, ал. 6 от ДОПК недопустимост относно писмените обяснения от лица, които поради физически или психически недостатъци не са способни да възприемат правилно фактите, имащи значение за случая, или да дават достоверни обяснения за тях, явно изключва възможността, същите тези лица да бъдат разпитани като свидетели в хода на съдебното производство.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Дисертационния труд завършва с общи бележки на автора по отношение на регламентацията на доказването в АПК и ДОПК. Като основен проблем е отчетено наличието на противоречива практика на съдълицата, по почти всички въпроси свързани с производствата по АПК и ДОПК.

Отбелязано е, че трудът би намерил принос както за теорията, така и за практика. Разгледаните въпроси на доказването са от съществено значение за всяко производство по АПК и ДОПК, при което изследването може да бъде използвано като отправна точка за разглеждане на спецификите в доказването по отделните производства, приложение по отношение на които намира АПК.

### **Публикации на автора по темата на дисертационния труд:**

1. Статия „Някои проблеми на договора за заем при ревизия на физическо лице“, Списание *Studia Iuris*, ISSN 2367-5314, бр. 2/2016;
2. Статия „Основните принципи на Административнопроцесуалния кодекс свързани с доказването“, Списание *Хуманитарни балкански изследвания*, ISSN 2603-4859, Том 3, № 1 (3);
3. Статия „Писмените обяснения в производствата по ДОПК“, Списание *Studia Iuris*, ISSN 2367-5314, бр. 1/2019.