

ИЗДАВАНЕ НА РЕШЕНИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРИЛАГАНЕ НА МИТНИЧЕСКОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Доц. д-р Атанас Симеонов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, България

Резюме: Изследването обхваща въпросите свързани с приемане на заявление от заинтересувано лице за издаване на решения от митническите органи по прилагане на митническото законодателство на ЕС. Към настоящия момент липсва задълбочена разработка по тези въпроси. Практиката на административните органи, компетентни да издават актове по прилагане на митническото законодателство, разкрива несигурност и все още непознаване на новата нормативна уредба, което несъмнено води и до противоречия в съдебното разрешаване на възникнали правни спорове. Статията е част от по-мощно проучване свързано с административното обслужване от митническата администрация на държавите членки в ЕС и си поставя за цел да внесе яснота и да анализира проблемните въпроси.

Ключови думи: заявление, митнически органи, митническо законодателство, актове по прилагане на митническото законодателство, административното обслужване от митническата администрация;

APPLICATION BY THE STAKEHOLDER FOR DECISIONS RELATING TO THE APPLICATION OF EU CUSTOMS LEGISLATION

Assoc. Prof. Atanas Simeonov, PhD

Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Bulgaria

Abstract: The study covers the issues raised by the acceptance of an application by an interested person for decisions by the customs authorities on the application of EU customs legislation. There is currently no in-depth discussion on these issues. The practice of the administrative authorities competent to issue acts on the application of customs legislation reveals uncertainty and still ignorance of the new legal framework, which undoubtedly leads to contradictions in the judicial resolution of legal disputes. This article is part of a larger study on administrative service delivery by Member States' customs administrations in the EU and aims to clarify and analyze problematic issues.

Keywords: application, customs authorities, customs legislation, acts on the application of customs legislation, administrative service, delivery by Member States' customs administration;

Основната правна регламентация на реда за издаване на решения, свързани с прилагане на митническото законодателство, се съдържа в нормативната уредба на Европейския съюз (ЕС), а именно: Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 9 октомври 2013 г. за създаване на Митнически кодекс на Съюза (МКС)¹, Делегиран регламент на Комисията (ЕС) 2015/2446 от 28 юли 2015 г. за допълнение на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за определяне на подробни правила за някои от разпоредбите на Митническия кодекс на Съюза² (Делегиран регламент 2015/2446) и Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2447 на Комисията от 24 ноември 2015 г. за определяне на подробни правила за прилагането на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 952/2013 на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Митнически кодекс на Съюза³ (Регламент за изпълнение 2015/2447).

На национално равнище в Закона за митниците (ЗМ) са уредени въпросите относно издаването на актове от митническите органи. През 2015 г. беше отменен Раздел III в Глава двадесет и шеста – Заплащане на митническото задължение, озаглавен „Постановления за принудително събиране на публични държавни вземания, издавани от митническите органи“, като по този начин беше премахната въведената през 2000 г.⁴ процедура за принудително събиране на митнически задължения. Действалата близо петнадесет години процедура беше противоречива и в много случаи създаваше повече трудности, отколкото улеснение за митническата администрация, тъй като не беше достатъчно добре обмислена от законодателя – изискваше издаване на два отделни индивидуални административни акта, за да се пристъпи към принудително изпълнение на неплатено в срок митническо задължение⁵. Към настоящия момент този проблем изглежда преодолян не толкова поради отчитане на недостатъците в

¹ Официален вестник на Европейския съюз, L 269/10.10.2013 г. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0952>

² Официален вестник на Европейския съюз, L 343/25.12.2015 г. – <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2015%3A343%3ATOC>

³ Пак там.

⁴ ДВ, бр. 63 от 2000 г.

⁵ По-подробно по въпроса вж. СИМЕОНОВ, А. Издаване и обжалване по административен ред на постановленията за принудително събиране на публични държавни вземания, издавани от митническите органи. – *Съвременна право*, 2000, № 6, с.18–29.

правоприлагането, колкото като резултат от осъвременяване на нормативната уредба в сферата на митническото право за целия ЕС. Промяната на българското законодателство е по-скоро следствие, насочено към транспониране на европейската уредба, така че националната система да бъде приведена в адекватно състояние. Последващото изложение ще обхване само въпросите, които са свързани с приемане на заявление от заинтересувано лице за издаване на решения от митническите органи по прилагане на митническото законодателство. Към настоящия момент липсва задълбочено научно изследване по тези въпроси. Практиката на административните органи, компетентни да издават актове по прилагане на митническото законодателство, разкрива несигурност и все още непознаване на новата нормативна уредба, което несъмнено води до противоречия в съдебната практика.

1. ПОНЯТИЕ ЗА „РЕШЕНИЕ“ ИЗДАВАНО ОТ МИТНИЧЕСКИТЕ ОРГАНИ

Съгласно чл. 5, пар. 39 МКС: „решение“ означава всеки акт на митническите органи, отнасящ се до митническото законодателство, с който се извършва произнасяне по конкретен случай, и който има правни последици за съответното(ите) лице(а). По смисъла на чл. 5, пар. 1 МКС: „митнически органи“ означава митническите администрации на държавите членки, които отговарят за прилагането на митническото законодателство, както и всички други органи, оправомощени съгласно националното законодателство да прилагат определени митнически законодателни разпоредби. Митническото законодателство включва МКС на ЕС и разпоредбите за неговото допълване или прилагане, приети на равнище на Съюза или на национално равнище, общата митническа тарифа, законодателството относно системата на Съюза за освобождаване от мита и международните споразумения, които съдържат митнически разпоредби, доколкото са приложими в Съюза, всичките изчерпателно изброени в чл. 5, пар. 2 МКС. Легалното определение на понятието „решение“ дава основание да приемем, че това е акт на национален митнически орган, който съдържа неговото изрично волеизявление, с което се привежда в изпълнение диспозицията на правна норма, съдържаща се в разпоредба от митническото законодателство относно възникналите при прилагането му права и задължения за лицата, адресати на нормите на митническото право на ЕС, или

изричното волеизявление на такъв орган, с което се създават права или задължения или непосредствено се засягат права или законни интереси на отделни граждани или организации, както и отказът да се издаде такъв акт (чл. 5, пар. 39). Решение ще бъде и акт на митнически орган, който съдържа волеизявлението му за издаване на документ от значение за признаване, упражняване или погасяване на права или задължения, както и отказът да се издаде такъв документ, включително и отказът на митнически орган да извърши или да се въздържа от определено действие.

Издаваните от митническите органи решения могат да бъдат разделени в две основни групи с оглед на това дали се изисква сезиране от заинтересувано лице по установения в закона ред или постановяването на решение се извършва служебно, без да е необходимо подаване на заявление. Решенията на митническите органи въз основа на заявление са от категорията на благоприятстващите индивидуални административни актове. Поради тази причина вниманието е засилено и процедурата по издаването им е сложна и изисква задълбочено изследване. Трябва да се има предвид, че МКС за пръв път предвижда уредба по издаване на благоприятстващи решения, която е подробна и не изисква доразвиване от националните законодатели на държавите членки. На практика към националното законодателство се препраща само по отношение на въпросите относно обжалване на решенията на митническите органи по административен и/или съдебен ред. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 44, пар. 4 МКС, който изисква държавите членки да осигурят процедура по обжалване на решенията, взети от митническите органи. Отмененият Митнически кодекс на Общността (МКО (отм.))⁶ и правилата за неговото прилагане⁷ съдържаха по-лаконична уредба. Очевидно със засилване на процеса на интеграция и развитието на Митническия съюз между държавите членки нарасна необходимостта от изграждане на нормативна уредба, която е обща по отношение на националните митнически администрации. На вътрешния правов ред се оставят за разрешаване само въпросите, които са свързани с

⁶ Вж. Регламент (ЕИО) № 2913/92 на Съвета от 12.10.1992 г. относно създаване на Митнически кодекс на Общността (отм.).

⁷ Вж. Регламент (ЕИО) № 2454/93 на Комисията от 2 юли 1993 г., въвеждащ разпоредбите за прилагане на Регламент на Съвета (ЕИО) № 2913/92 за създаване на Митнически кодекс на Общността (ППМКО).

обжалване на актовете. Този подход ни води до извода, че предстои изграждане на обща митническа администрация в рамките на ЕС. Нейното създаване е наложително и е неизбежен етап от интеграцията в рамките на Съюза.

2. КОМПЕТЕНТЕН МИТНИЧЕСКИ ОРГАН

В ЕС няма изградена самостоятелна митническа администрация въпреки очевидната необходимост от такава⁸, което дава основание да се приеме, че решение по прилагане на митническото законодателство на ЕС може да бъде издадено само от национален митнически орган на държава членка. Това налага да се изясни кой е съответният митнически орган, компетентен да приеме заявление за издаване на решение.

Митническият кодекс на ЕС определя тази компетентност въз основа на два основни и два допълнителни критерия. Допълнителните намират приложение само когато двата основни се окажат недостатъчни за това.

Мястото, където се намира основната счетоводна отчетност на заявителя за митнически цели, и където се извършва поне част от дейностите, включени в обхвата на решението, е първият критерий, който е от значение за индивидуализиране на националния митнически орган, който ще се произнесе при подаване на заявление.

Вторият се свързва с мястото, където има достъп до горепосочената отчетност или дейност на заявителя. Алтернативното наличие на всяка от посочените предпоставки е достатъчно основание, за да се определи националната компетентност на митническия орган. Прилагането им се извършва в последователността, в която са определени от правната норма. Митническият кодекс на Съюза изисква наличието на някоя от двете предпоставки за индивидуализиране на компетентния национален митнически орган само в случаите, когато решението се издава по заявление от заинтересуваното лице, т.е. когато издаването на акта предполага сезиране на митническия орган. Когато издаването на решението се извършва служебно от

⁸ По въпроса за необходимостта от изграждане на митническа администрация на ЕС вж. СИМЕОНОВ, А. [доклад] Митнически съюз и обща митническа администрация на ЕС. – *Национална научна конференция „10 години България в Европейския съюз – въздействие върху развитието на публичните политики и законодателството“*, проведена в гр. София, Нов български университет, 10 ноември 2017 г. (под печат).

национален митнически орган, разпоредбата на чл. 22, пар. 1, ал. 2 МКС няма да намери приложение.

Допълнителните предпоставки за определяне на компетентен митнически орган на държава членка се съдържат в разпоредбите на чл. 12 и чл. 27 от Делегиран регламент 2015/2446. Тяхното прилагане също се извършва в последователността, в която са посочени, и само когато прилагането на предпоставките, съдържащи се в МКС, не може да определи компетентния национален митнически орган. Съгласно чл. 12 от Делегиран регламент 2015/2446 компетентен е органът на мястото, където се намира или е достъпна отчетността и друга документация на заявителя, която дава възможност на митническия орган да вземе решение (основната счетоводна отчетност за митнически цели). Ако определянето му не може да бъде извършено по посочения в чл. 12 от Делегиран регламент 2015/2446 ред, чл. 27 от същия регламент въвежда като предпоставка в коя държава членка заявителят има постоянно установена стопанска дейност, ако на това място се съхранява информацията за основните му дейности по общото логистично управление в Съюза, както е посочена в заявлението, или мястото, където тя е достъпна. Всяка от държавите членки е длъжна да предаде на Комисията списък с митническите органи, които са компетентни при прилагане на горепосочения ред да приемат заявления за издаване на решения. Изпълнението на задължението изисква да се извършва уведомление и за всяка следваща промяна. Митническият кодекс на Съюза оформя реда за определяне на националната компетентност на митническия орган. Тя е властническо правомощие на този орган да може да се произнесе по подадено заявление относно прилагане на митническото законодателство на ЕС. Митническият кодекс на Съюза не съдържа отговор на въпроса кой от националните митнически органи е компетентен да се произнесе по конкретно заявление. Определянето на персоналната, материалната, териториалната и повременната компетентност се извършва от националния законодател въз основа на вътрешния правов ред на всяка държава членка. Липсва уредба в МКС и по въпроса как трябва да се процедира, ако заявлението е подадено до митнически орган, който не е национално компетентен да се произнесе по него. В МКС не е предвидено задължение на неправилно сезирания орган да препрати преписката на друг

национален митнически орган, който счита за компетентен да се произнесе по заявлението. Това означава че при погрешно подадено заявление неправилно сезираният национален митнически орган няма да разполага с правомощие да препрати преписката на компетентния орган, а ще е длъжен да не приеме, респ. да отхвърли заявлението.

Европейският законодател предвижда не по-късно от 30 дни след получаване на заявлението сезираният национален митнически орган да уведоми заявителя дали го приема за произнасяне или не. Законоустановеният срок е твърде дълъг и ще води до мудност в работата на митническата администрация. Лицата, които желаят издаване на искания акт, ще са поставени в продължително очакване, което е в разрез с интензивността на международния стокооборот. Сроковете за издаване на решение от националните митнически органи по реда на МКС са значително удължени в сравнение с тези, които българското националното законодателство предвижда за издаване на индивидуални административни актове. Продължителните срокове за приемане на заявление и издаване на решение по реда на МКС, съчетани с невъзможността за препращане на преписката към компетентния национален административен орган при неправилно подаване на заявлението, е предпоставка за създаване на значително затруднение в работата на заинтересуваните лица.

Какво би се случило, ако сезираният национален митнически орган незаконосъобразно приеме че въпросът, с който е натоварен, е от неговата компетентност, а в процеса на издаване на решението констатира че не притежава такава? Означава ли това, че с приемането на заявлението за произнасяне такъв порок ще се счита за отстранен? Очевидно санирането на порок в заявлението, който засяга компетентността на административния орган, е невъзможно. Приложимата нормативна уредба изключва възможността преписката да бъде изпратена на митнически орган от друга държава членка. Това би довело до излишна загуба на значителен период от време и би нарушило правото на заявителя да получи своевременно решение на поставения от него въпрос. Този недостатък трябва да бъде преодолян, като се предвиди изрична възможност сезираният некомпетентен митнически орган на държава членка да може да препрати преписката на друг национален митнически орган, който счита

за компетентен да се произнесе по въпросите, за които е сезиран със заявлението. Националното законодателство на държавите членки не е в състояние да реши проблема.

Член 25, ал. 1 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) изрично предвижда, че датата на започване на производството пред компетентния административен орган е датата, на която искането е постъпило при него. За разлика от националния ни ред, митническото законодателство на ЕС приема датата на постъпване на заявлението (искането) като начало на друг вид административно производство – по приемане на заявлението. В продължение на не повече от 30 дни всеки национален митнически орган трябва да извърши преглед на заявлението и да се произнесе по въпроса дали той е компетентен да го приеме за разглеждане. Националният митнически орган действа при условията на обвързана компетентност, защото той е длъжен да приеме заявлението за разглеждане, ако е налице някоя от предпоставките, които обуславят неговата компетентност. По-важният въпрос е дали изричният писмен отказ да бъде прието за разглеждане заявлението притежава белезите на индивидуален административен акт, т.е. неприемането на заявлението дава ли основание на заинтересуваното лице да пристъпи към оспорването му? Считам, че отговорът на този въпрос трябва да е положителен, когато обсъждаме хипотезата при сезиран български митнически орган. Характерът на акта, с който е отказано приемането на заявлението, трябва да бъде преценен с оглед националното законодателство на всяка от държавите членки. Друго решение е невъзможно, доколкото МКС не дава отговор на този въпрос. Ако неприемането на заявлението не представлява индивидуален административен акт по смисъла на българското законодателство, означава да оставим лицата, които имат интерес от издаване на исканото решение, без нужната защита от незаконосъобразни действия на митническата администрация. Означава също така да допуснем административен орган да се произнесе по въпрос при условията на обвързана компетентност, без да може да бъде упражнен контрол за законосъобразност. Очевидно подобно решение е неприемливо с оглед на българския правов ред, още повече че то нарушава разпоредбата на чл. 120 от Конституцията на Република България.

Член 44, пар. 1 МКС предвижда, че всяко лице има право да обжалва решенията на митническите органи, отнасящи се до прилагането на митническото законодателство, които го засягат пряко и лично. Нищо обаче не се споменава по отношение на неприемането на заявлението за издаване на решение, подадено до митническия орган. Изхождайки от легалното понятие за решение, можем да направим извода че неприемането на заявлението също притежава белезите на акт, с който митническите органи се произнасят по въпрос, отнасящ се до митническото законодателство, и който има правни последици за заявителите. Българското административно право определя този вид актове като индивидуални административни актове, доколкото с тях непосредствено се засягат права или законни интереси на отделни лица, искащи издаване на решение от националния митнически орган. Съгласно разпоредбата на чл. 221 ЗМ, всяко лице може да обжалва засягащите го решения на митническите органи по реда на АПК. Същото правило важи и по отношение на изричния писмен отказ да се приеме за разглеждане подаденото заявление, доколкото с него се препятства възможността заинтересувано лице да получи решение от митническия орган по посочените в заявлението въпроси.

Българският ЗМ и АПК съдържат процедурата за обжалване на решенията на митническите органи. Друг е въпросът че чл. 44, пар. 4 МКС предвижда, че тази процедура трябва да бъде насочена към „бързо потвърждение или поправка на решенията, взети от митническите органи“. Веднага възниква въпросът означава ли това че националното законодателство на държава членка не може да предвижда процедура по обжалване на решенията на митническите органи, която да води до тяхната отмяна в случай че са налице основанията за това, съдържащи се във вътрешния правов ред? Очевидно, това предписание на европейския законодател съдържа недостатък, който би трябвало да бъде отстранен. Всеки национален, административен или съдебен орган, който упражнява контрол за законосъобразност, и в чийто вътрешен правов ред е предвидена възможността за отмяна на административен акт, може да направи това. Член 44, пар. 4 МКС на практика ограничава възможността за упражняване на контрол за законосъобразност върху актовете на митническите органи, като не допуска съществуване на процедура, която да води до тяхната отмяна поради незаконосъобразност. Промяната на решението на митнически орган, която е

заложена като възможност в чл. 44, пар. 4 МКС, е свързана с изменение на акта. Подобно изменение на индивидуален административен акт, издаден при изключителна компетентност на административния орган, е недопустимо, доколкото нито горестоящият административен орган, нито съдът може да извърши изменението, респ. промяната. Очевидна е липсата на съответствие между европейския и българския правов ред за оспорване на индивидуални административни актове и този недостатък трябва да бъде преодолян.

Българският ЗМ определя митническите органи, компетентни да се произнесат по издаване на решение, когато национално компетентен да постанови акта е административен орган, принадлежащ към българската митническа администрация. Съгласно чл. 19, ал. 1 ЗМ решенията по прилагане на митническото законодателство се издават от директора на Агенция „Митници“ или началниците на митници. Директорът на Агенцията може да издава решения само по заявление от заинтересуваните лица, докато началниците на митници се произнасят с решение и по въпроси, които не предполагат сезирането им. Различни по степен митнически органи са компетентни да се произнасят по въпроси, свързани с прилагане на митническото законодателство, когато се изисква подаване на заявление. Началниците на митниците са компетентни по степен да се произнесат по въпроси, които са свързани с прилагане на митническото законодателство в рамките на територията, която е част от съответната митница. Тяхната териториална компетентност е ограничена от този район. Българският ЗМ изчерпателно и императивно определя в кои случаи началникът на митницата може да бъде сезиран със заявление, по което може да се произнесе. Изчерпателно индивидуализирани са и хипотезите, при които по подадено заявление компетентен да постанови решение по прилагане на митническото законодателство е директорът на Агенция „Митници“. По-горестоящият митнически орган не може да из земе за решаване въпрос, за който е компетентен по-долустоящ митнически орган. Законът не допуска и изземване на компетентност от по-долустоящ митнически орган. С решение могат да се определят дължимите мита, размера на митническата стойност, тарифното класиране на стоките и тарифната ставка. Всяко решение трябва да бъде

мотивирано и издадено в писмена форма.⁹ Решенията, издадени от митническите органи, са индивидуални административни актове и трябва да отговарят на изискванията за тяхната законосъобразност. В българския ЗМ не може да бъде открита процедура за приемане на заявленията, както предвижда чл. 22, пар. 2 МКС във вр. с чл. 11 от Регламент 2446/2015, във вр. с чл. 12 от Регламент 2447/2015. Това обаче не означава че процедурата, съдържаща се в МКС и в актовете по прилагането му, не трябва да бъде следвана от българските митнически органи. Напротив, тя е императивна, и доколкото тези нормативни актове на ЕС се прилагат директно във всяка от държавите членки, означава че и българските митнически органи са императивно обвързани да следват предвидената процедура по приемане на подадено заявление.

Въпросът, който основателно може да бъде поставен, е дали при издаването на решения от български митнически орган, в т.ч. и при приемане на заявление за това, приложение намира АПК. Съгласно чл. 2, ал. 1 от АПК: „Кодексът се прилага за административните производства пред всички органи на Република България, доколкото със закон не е установено друго.“ Посочените правила за издаване на решение по прилагане на митническото законодателство, съдържащи се в съюзното и националното ни законодателство, са специални и дерогират разпоредбите в АПК относно издаването на тези актове. Нещо повече, българският ЗМ урежда собствена, специална процедура по издаване на решения от митническите органи и никъде в разпоредбите му не е предвидено препращане към АПК. Ето защо разпоредбите на АПК по издаване на решения от митническите органи, респ. по приемане на заявления за издаването им, няма да намерят приложение. Аргумент за това може да бъде открит и в разпоредбата на чл. 220 ЗМ, която предвижда прилагане на АПК само в случаите на обжалване на решения на митническите органи по административен или съдебен ред. *Per argumentum a contrario* това, което важи за уредените случаи, не може да намери приложение за тези, за които липсва изрична уредба. Процедурата за издаване на решения, в т.ч. и приемане на заявление от митническите органи, в европейското и националното ни законодателство представлява именно онова „друго“, което е установено в закон, и което по силата на разпоредбата на чл. 2, ал. 1 АПК

⁹ Вж. КУЧЕВ, С. Митническо право. София, 1998, с. 174.

изключва неговото приложение. Практиката на Върховния административен съд на Република България (ВАС) е категорична и изрично утвърждава неприлагането на АПК, когато има установена друга специална законова уредба¹⁰. Приемането на заявление за издаване на решение от митнически орган и постановяването на това решение ще бъде извършено по реда на МКС и ЗМ. Същото важи и когато митническият орган се произнася с решение без да е бил сезиран за това.

3. ПРИЕМАНЕ НА ЗАЯВЛЕНИЕ ЗА ИЗДАВАНЕ НА РЕШЕНИЕ

Издаването на решение от компетентния митнически орган изисква подаване на заявление, когато за произнасянето му е необходимо до неговото знание да бъде доведена информация, доказателства, данни и т.н., които обуславят възникването на права в полза на заинтересуваното лице. Писменото сезиране на административния орган е задължително и поставя началото на производство по приемане на заявлението. Това производство предхожда издаването на самото решение и се свързва с предприемане на действия от страна на митническият орган, насочени към изясняване на въпросите относно допустимостта на искането. Произнасянето по допустимостта на заявлението е задължително и е основание за предприемане на действия от митническият орган по издаване на исканото решение.

Право да подаде заявление има физическо лице, юридическо лице и всяко сдружение на лица, което не е юридическо лице, но е с призната правоспособност да извършва правни действия съгласно правото на Съюза или националното право. Заявлението се подава в писмена форма и може да предполага издаване на повече от едно решение. Към него задължително се прилагат всички доказателства, с които разполага лицето, както и пълната информация, необходима на митническите органи за постановяване на законосъобразно решение. Заявител може да бъде повече от едно лице, като при тази хипотеза условията за приемане трябва да бъдат налични по отношение на всеки от тях. Задължително е заявлението да бъде подадено до компетентен митнически орган. Както отбелязах по-горе, митническият орган,

¹⁰ В този смисъл вж. Решение № 7653 от 09.06.2010 г. по адм.д. № 8/2010 г.; Решение № 5385 от 28.04.2017 г. по адм.д. № 8621/2016 г.; Решение № 2477 от 27.02.2017 г. по адм.д. № 2774/2016 г. на ВАС, и др.

който не се счита за компетентен, е длъжен да откаже приемането му, но МКС не въвежда задължение за препращане до компетентен орган в друга държава членка. Отказът да бъде прието за разглеждане заявление по смисъла на българското законодателство е индивидуален административен акт и като такъв подлежи на контрол за законосъобразност по реда на АПК. Когато режимът, за който се подава заявление, изисква това, заявителят трябва да е лице, установено на митническата територия на Съюза, а когато е икономически оператор, установен на територията на Съюза, задължително се изисква да бъде регистриран от компетентните митнически органи. Съгласно чл. 5, пар. 31 МКС физическо лице, установено на митническата територия на Съюза, е всяко лице, чието обичайно местопребиваване е на тази територия. За установени на митническата територия на Съюза се считат юридическите лица и сдруженията на лица, чието централно управление или постоянно установена стопанска дейност се намира на митническата територия на Съюза.

Митническият орган е длъжен да отхвърли подаденото заявление, ако в едногодишен срок преди сезирането му е имало издадено решение, което е било обезсилено или отменено поради това че заявителят не е изпълнил задължение, наложено му във връзка с решението. За да отхвърли заявлението, митническият орган трябва да установи идентичност между заявителя по отмененото решение и новоподаденото заявление, както и сходност в целите. Когато заявителят, титуляр на обезсилено решение, е бил недобросъвестен, защото е използвал невярна или непълна информация, срокът, в който не може да се подаде повторно заявление с идентична цел като по отмененото решение, е тригодишен. Тригодишен е срокът и ако неправомерните действия по обезсиленото решение са извършени от лице, което въз основа на невярна или непълна информация е получило статут на одобрен икономически оператор.

Въпросът, който възниква, е от какъв вид е срокът от една година, респ. три години, в който компетентните митнически органи са длъжни да отхвърлят заявлението, ако са налице горепосочените предпоставки. По отношение на заявителя, който попада в императивно заложените от правната норма предпоставки, това ще представлява срок на бездействие, в рамките на който той е лишен от право да подава заявление, т.е. спрямо него е установено задължение за бездействие. Срокът „санкционира“ такъв заявител и изтичането

му ще е предпоставка за приемане на новоподадено заявление. Митническият кодекс на Съюза (чл. 22, пар. 2) и Регламент 2446/2015 г. (чл. 11, пар. 1, б. „г“ и чл. 11, пар. 2) ограничават правото на лице, заинтересувано от издаване на решение, да подава заявление, което на практика означава лишаване на това лице от право да бъде титуляр на ново решение след обезсилване или отмяна на вече издаденото, поради установено неправомерно поведение. Както казах, лишаването от право е за нормативно установен срок от една, респ. три години. Българската правна система познава подобно ограничение, например когато предвижда, че не може да бъде управител на търговско дружество лице, обявено в несъстоятелност, или лице, което е било управител, член на управителен или контролен орган на дружество, прекратено поради несъстоятелност през последните две години, предхождащи датата на решението за обявяване на несъстоятелността, ако са останали неудовлетворени кредитори¹¹. Ограничение има и когато лишаването от право (временно) е резултат от наложено административно наказание или реализирана по отношение на извършителя на престъпление наказателна отговорност, т.е. наложена е предвидената в закона санкция. Обсъжданата хипотеза обаче е различна и не предполага налагане на административна, респ. наказателна отговорност. Очевидно не става въпрос за санкциониране на лице. Онова, което веднага може да бъде открито, е че създаденото ограничение е вид правна принуда, доколкото изрично е уредена от разпоредбата на чл. 11, пар. 1, б. „г“ и пар. 2 от Регламент 2446/2015 г. Тя е наложена от нормативен акт, а не с акт на административен орган и е насочена към поведението на лицата, които са действали или бездействали неправомерно при подаване на заявление за издаване на решение от митнически орган или при изпълнение на такова решение. Реализирането на ограничението предполага наличие на отменено или обезсилено решение по отношение на заявител, който е бил титуляр на решение, и то само при хипотезата на идентичност в целите между новоподаденото заявление и отмененото или обезсилено решение. Подаването на заявление за издаване на решение, което е с различна цел, по никакъв начин не се ограничава от изискванията за неговата допустимост. От казаното дотук следва, че въведеното ограничение наподобява превантивна

¹¹ Вж. чл. 141, ал. 8, изр. първо от Търговския закон, посл. изм. и доп. ДВ, бр. 15 от 16 февруари 2018 г.

принудителна административна мярка, без обаче да притежава белезите на такава, и има за цел да ограничи възможността за евентуално повторно извършване на закононарушение. Ограничението е временно и за изтичането на срока компетентният административен орган следи служебно. Изводът, който се налага, е че въведеното ограничение за подаване на заявление е отрицателна абсолютна процесуална предпоставка за упражняване на правото да се иска издаване на решение от митническите органи.

Митническият орган следи служебно за наличието на всяка от изброените по-горе предпоставки. Проверката за допустимост на заявлението трябва да бъде извършена не по-късно от 30 дни, считано от датата на получаване на заявлението. Ако в рамките на проверката митническият орган установи непълнота на необходимата и/или изискана информация, е длъжен да уведоми заявителя, който в допълнителен срок, не по-дълъг от 30 дни, трябва да представи цялата нужна информация за издаване на исканото решение. В производството по допустимост на заявлението административният орган изобщо не обсъжда въпроса за това дали то е основателно и позволява издаване на решение. Ако поисканата информация не бъде представена, заявлението не се приема, за което заявителят се уведомява по съответния ред. В случай че са представени необходимите данни и документи срокът за произнасяне започва да тече от момента, в който митническият орган е получил цялата необходима информация. Срокът, в рамките на който трябва да бъде представена поисканата информация, не може да надвишава 30 дни. Непредставянето ѝ води до неприемане на подаденото заявление.

След като митническият орган разполага с пълните данни, в срок не по-дълъг от 30 дни той уведомява писмено заявителя дали приема или счита за недопустимо произнасянето по подаденото заявление. Срокът е преклузивен. За дата на приемането на заявлението се счита датата, на която е било подадено, а в случаите, когато заявителят е представил допълнителна информация по искане на митническия орган – тази, на която са представени последните сведения.

Ако на заявителя не бъде изпратено изрично писмено съобщение за приемане на заявлението, счита се че то мълчаливо е прието за разглеждане. По отношение на подадено заявление не може да бъде извършен мълчалив

отказ, а ще е налице мълчаливо приемане, което поставя началото на производството по издаване на исканото решение. Непроизнасянето на административния орган в срок го лишава от правомощието да извърши това в по-късен момент, което определя и преклузивния характер на срока, защото след изтичането му настъпват предвидените от правната норма последици в полза на заявителя. Въпросът, който възниква, е може ли митническият орган да откаже издаване на решение след като при условията на мълчаливо приемане е било поставено началото на производство по издаване на заявеното решение, ако междувременно установи, че не е налице някоя от предпоставките относно допустимостта на подаденото заявление? Считам че отговорът на този въпрос трябва да бъде положителен. Предпоставките за допустимост на подаденото заявление трябва да са налице във всеки момент, в т.ч. и при действието на издаденото решение, за което митническият орган следи служебно. Установяването на пречка за подаване на заявление след приемането му за разглеждане не възпрепятства митническият орган да откаже издаване на решение на това основание. Нещо повече, той има право да обезсили постановено решение, ако установи липса или наличие на някоя от предпоставките за приемане на заявление. Така напр., ако след издаване на исканото решение митническият орган установи, че това е било извършено при непълнота на информацията, която е трябвало да бъде приложена към заявлението, той може, на основание чл. 27 МКС, да пристъпи към обезсилването му. Изводът, който се налага, е че пропускът на митническият орган да отхвърли заявлението за издаване на решение като недопустимо не преклузира правото му, на посочените в закона основания, да откаже издаване на решение, ако установи че не е налице някоя от предпоставките за допустимост на заявлението. Мълчаливото приемане не санира недостатъците на заявлението и не лишава административния орган от правомощието да извърши отказ. Противното означава да приемем, напр., че некомпетентен митнически орган може да издаде решение, ако в рамките на производството по приемане на заявление не е установил липсата на компетентност. Очевидно това е недопустимо, доколкото липсата на компетентност всякога е основание за прогласяване на нищожността на индивидуален административен акт, какъвто безспорно е постановено от митническият орган решение.

В случай че по реда на проверка за допустимостта на заявлението органът установи липса на някоя от предпоставките за приемането му, която не може да бъде преодоляна, или която след уведомяване на заявителя е останала неотстранена, то се отхвърля. Уведомяването на заявителя трябва да бъде извършено писмено, защото, както установихме по-горе, в рамките на това производство МКС и актовете по прилагането му не познават мълчаливия отказ. Изричният писмен отказ е декларативен индивидуален административен акт и като такъв подлежи на оспорване за законност по реда на АПК, когато национално компетентен е български митнически орган. При приемане или извършване на изричен писмен отказ българските митнически органи действат при условията на обвързана компетентност, което означава че контролът по отношение на отказа за приемане на заявлението може да бъде само относно неговата законосъобразност. В българския ЗМ няма уредба относно реда за връчване на изричния писмен отказ за приемане на подадено заявление. В чл. 19а ЗМ се съдържа уредбата относно реда за връчване на решението, което митническият орган е издал във връзка с прието от него заявление, а не за връчване на волеизявлението му относно заявлението. В МКС също липсва изрична уредба, доколкото тези въпроси европейският законодател е предоставил за решаване от националното право на всяка държава членка. Този недостатък трябва да бъде преодолян. Мисля, че би могло да се предвиди връчването на съобщението за приемане на заявлението или неговото отхвърляне да стане по реда, предвиден за връчване на решението на митническият орган.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА

1. АНГЕЛОВ, А. С. Финансово право. София, Наука и изкуство, 1970
2. АНГЕЛОВ, А., ДЕРМЕНДЖИЕВ, Ив. и КОСТАДИНОВ, Г. Административно право на Народна република България. София, Наука и изкуство, 1967
3. АНГЕЛОВА, А. Автономни мерки за суспендиране на митата от началото на 2005 г. – *Финанси и право*, 2005, № 3, с. 55–58
4. ЗЛАТАРЕВ, Е. Митническо право. София, Сиела, 2006
5. ИВАНОВ, К. Мита и митническа тарифа – същност, роля и място в данъчната система. – *Данъчна практика*, 1993, № 3, с. 14–20

6. КОЗЫРИН, А. Н. Государственно-правовой механизм таможенной политики зарубежных стран. Москва, МГИМО, 1994
7. КУЧЕВ, С. Митническо право. София ; Плевен, Евразия-Абагар, 1998
8. КУЧЕВ, С. Финансово право на Народна република България. София, Унив. издат. „Св. Климент Охридски“, 1983
9. САБЕЛЬНИКОВ, Л. В. Современные изменения в таможенно-тарифной системе зарубежных стран. Москва, Материалы всесоюзного семинара „Конъюнктура-90“, 1989
10. САНДРОВСКИЙ, К. К. Таможенное право. Общая часть. Киев, Киевский государственный университет, 1971
11. СИМЕОНОВ, А. Издаване и обжалване по административен ред на постановленията за принудително събиране на публични държавни вземания, издавани от митническите органи. – *Съвременно право*, 2000, № 6, с. 18–29
12. СИМЕОНОВ, А. Източници на митническото право. Правна характеристика на „митните сборове“. Мита и такси с равностоеен ефект. Възникване на митническото задължение. Длъжник по митническото правоотношение. – *Бюлетин на асоциацията на прокурорите в България*, 2011, № 2, с. 50–102
13. СИМЕОНОВ, А. Последващ контрол на декларирането по чл. 84 и сл. от Закона за митниците. – *Съвременно право*, 2009, № 5, с. 32–55
14. ТАМОЖЕННОЕ законодательство стран Африки. Под ред. А. Н. Козырина. Москва, МГИМО, 1996
15. BERR, C. et TREMEAU, H.. Le droit douanier: communautaire et national. Paris, Économica, 2004
16. BIENVENU, J. J. Droit fiscal. Paris, Presses universitaires de France, 1987
17. DUBROFF, H. The United States Tax Court: An Historical Analysis. Chicago, Commerce Clearing House, 1979
18. JACQUEMART, C. La nouvelle douane européenne. Paris, Jupiter, 1971
19. LOYER, J. La douane et le commerce extérieur. Paris, Berger-Levrault, 1977
20. LACHAUME, J. F. Droit administrative. Paris, Presses universitaires de France, 1989
21. MEYER-LANDRUT, A. Die neue Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes zu Ursprungsfragen. – In: *Recht der internationalen Wirtschaft (RIW)*, 1990
22. RENOUE, J. C. La douane. Paris, Presses universitaires de France, 1989
23. VANDER SCHUEREN, P. Customs Classification: One of the Cornerstones of the Single European Market, but One which Cannot Be Exhaustively Regulated. – *Common Market Law Review*, 1991, no. 4, p. 855–875
24. VERMULST, E. A. Anti-Dumping Law and Practice in the United States and the European Communities. Amsterdam, Elsevier, 1987
25. WAER, P. en VERMULST, E. De toepassing van algemene oorsprongsregels in de Europese Gemeenschap: een probleemschets naar aanleiding van het Brother-arrest,

S.E.W. – *Sociaal-economische wetgeving*. Mechelen, Kluwer, 1990,
p. 435–458

26. WALKER, A. G. *Export Practice and Documentation*. London ; Boston, Newnes-
Butterworths, 1977