

ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ ЗА МЛАДИ СЕМЕЙСТВА И ЗА ДЕЦА

Марина Цветанова¹

Резюме: Статията разглежда данъчните облекчения, свързани със семействата и родителите в националната правна система като единствени мерки в данъчната политика за стимулиране на раждаемостта, сключването на брак и за по-равнопоставеното разпределение на дохода на този кръг данъчно задължени лица.

Ключови думи: данъчно облекчение за млади семейства, данъчно облекчение за деца, данъчно облекчение за деца с увреждания, несеквестируемост, принудително изпълнение, законодателна процедура

Данъчното законодателство подлежи на постоянни изменения в търсене на усъвършенстване, справедливост и баланс на интересите. В тази връзка периодично се повдига въпросът за въвеждането на ергенски данък, какъвто е съществувал в миналото, с цел стимулиране на раждаемостта и сключването на брак. Въпросите относно неговото естество, противоконституционност и невъзможност да бъде установен такъв вид данък за тези цели и по този начин в сега действащото законодателство, както и обосноваването основания за търсенето на негова алтернатива в съвременето са подробно изложени в предходна статия². Настоящата разработка разглежда възможностите, които са установени в действащата нормативна уредба, за да бъдат законосъобразно постигнати същите цели, които са преследвани с ергенския данък.

В националното данъчно законодателство почти няма мерки, които да стимулират сключването на брак или раждаемостта. Единствените такива, свързани със семейството и децата, са данъчните облекчения за млади семейства по чл. 22а от Закона за данъците върху доходите на физическите лица (ЗДДФЛ) и за деца по чл. 22в ЗДДФЛ. Данъчното облекчение за отглеждане на дете с увреждане по чл. 22г ЗДДФЛ не следва да се счита за стимулиращо раждаемостта, а по-скоро компенсиращо необходимостта от по-специални грижи и тяхното по-неблагоприятно от обичайното за семейства с деца финансово отражение върху

¹ Студент в 5-и курс, магистърска програма „Право“, Нов български университет, ел. поща: marina.tsvetanova@yahoo.de.

² Цветанова, М. (2022). Ергенският данък в исторически план и възможности за въвеждането му в съвременето. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 104–120 [онлайн] [прегледан на 21.12.2022]. Достъпен на: <https://publishing-house.nbu.bg/bg/elektronni-izdaniq/periodika/juridichesko-spisanie-na-nbu-xviii-2-2022>.

семеиния бюджет, затова последното ще бъде разгледано само с оглед на пълнотата на изложението във връзка с въведената несеквестрируемост.

Данъчното облекчение за млади семейства по чл. 22а ЗДДФЛ може да бъде ползвано от местни физически лица и от чуждестранни физически лица, установени за данъчни цели в държава членка на Европейския съюз, или в друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, като от сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 се приспадат направените през годината лихвени плащания по ипотечен кредит за закупуване на жилище, когато са кумулативно изпълнени няколко условия. На първо място, договорът за ипотечния кредит трябва да е сключен от данъчно задълженото лице и/или от съпруг/а, с който/която имат сключен граждански брак. На второ място, данъчно задълженото лице и/или съпругът/ата трябва да не са навършили 35-годишна възраст към датата на сключване на договора за ипотечен кредит. На последно място, ипотекираното жилище трябва да е единствено жилище за семейството през данъчната година.

По отношение на тълкуването на тези условия се приема, че бракът може да е сключен и след сключване на договора за ипотечния кредит от едното лице, но сключеният граждански брак трябва да е налице към 31 декември на годината, за която ще се ползва облекчението³.

Условието за ненавършена 35-годишна възраст на един от съпрузите трябва също да е изпълнено към 31 декември на годината, за която ще се ползва облекчението⁴.

В практиката се прави разлика между понятията „семеино жилище“ според Семейния кодекс (СК) и „единствено жилище за семейството“ според ЗДДФЛ. Докато според СК понятието за жилище е обвързано с ползването и представлява този обект, който задоволява жилищните нужди на семейството, независимо чия собственост е, то по отношение юридическия факт „единствено жилище за семейството“ Върховният административен съд и Националната агенция за приходите се разграничават от тълкуването по СК и го обвързват единствено със собствеността на жилището⁵. За тълкуване на термина „жилище“ се ползват всички изисквания на Закона за устройство на територията по отношение на характеризирането на един обект като жилище. Това означава, че ако един от съпрузите е собственик на жилище, което семейството обитава, и на ателие, той може да ползва облекчението за жилището, защото ателието не е жилище. Възможен е и обратният вариант – ако единият съпруг е собственик на жилището, което семейството обитава, но е собственик на идеални части от друго жилище или на цяло друго жилище, за което има учредено вещно право за ползване в полза на лице извън семейството, то той не може да ползва облекчението⁶. Данъчното облекчение се ползва до размера на сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ и при условие, че съпругът/съпругата няма да ползва данъчното облекчение за съответната данъчна година, защото данъчната основа не може бъде отрицателна величина. Това води до заключението, че съпругът с по-висок доход е този, който следва да ползва облекчението. По отношение на това данъчно облекчение съществува ограничение при ползването му, а именно че, когато размерът на ипотечния кредит е по-голям от 100 000 лв.,

³ Георгиева, А., Л. Цветкова (2014). *Наръчник „Данъчните облекчения в България по ЗДДФЛ и ЗКПО“*. София: Резон България ЕООД, 221–223.

⁴ Пак там.

⁵ Решение № 4656 от 30.03.2012 г. по адм. д. № 7987/2011 г., VIII отд. на ВАС; Решение № 7299 от 29.05.2014 г. по адм. д. № 11533/2013 г., VIII отд. на ВАС.

⁶ Решение № 3419 от 26.03.2015 г. по адм. д. № 7502/2014 г., I отд. на ВАС; Решение № 7299 от 29.05.2014 г. по адм. д. № 11533/2013 г., VIII отд. на ВАС; Решение № 1765 от 06.02.2012 г. по адм. д. № 8591/2011 г., VIII отд. на ВАС.

данъчното облекчение може да се ползва за направени през годината лихвени плащания по първите 100 000 лв. от главницата⁷.

Във връзка с ипотечните кредити следва да се обърне внимание на рефинансирането, реструктурирането, разсрочването или отсрочването им като възможни промени на първоначалните условия на сключването им. При всяко споразумение волята на страните трябва да се изследва индивидуално съгласно принципа *falsa demonstratio non nocet*, за да се установи дали са изпълнени условията споразумението да бъде признато за новация⁸. Ако е налице новация, трябва към 31 декември на годината, за която ще се ползва данъчното облекчение, също да са изпълнени условията на чл. 22а ЗДДФЛ.

От анализа на разпоредбата става ясно, че това данъчно облекчение цели по-скоро насърчаването на сключване на ипотечен кредит с цел придобиване на собствено жилище, когато семейството няма друго такова и не представлява сериозен стимул за сключване на брак, а още по-малко предлага необходимата материална обезпеченост, за да стимулира раждаемостта. В допълнение трябва да се отбележи, че разпоредбата е влязла в сила на 01.01.2009 г., като оттогава таванът на главницата не е изменен и остава 100 000 лв. На база статистиките за реално сключени сделки, продажните цени, например на двустаен апартамент в София към третото тримесечие на 2022 г., са се покачили повече от двойно за някои квартали в сравнение с 2009 г., докато за 2009 г. продажните цени на двустайните апартаменти са били в рамките на тези 100 000 лв. или не са ги надвишавали с много⁹. С оглед на това, 13 г. след въвеждането на този вид данъчно облекчение следва да се преразгледа актуалността на размера на главницата, до който се приспадат лихвените плащания, както и да се помисли върху условието за възрастта.

На следващо място, разпоредбата на чл. 22в ЗДДФЛ, с която се въвежда данъчното облекчение за деца, влиза в сила на 01.01.2015 г. То може да се ползва от местните физически лица и чуждестранните физически лица, установени за данъчни цели в държава членка на Европейския съюз, или в друга държава – страна по Споразумението за Европейското ико-

⁷ Например ако размерът на ипотечния кредит е 250 000 лв., то облекчението няма да може да се ползва за лихвените плащания за оставащите 150 000 лв. от главницата.

⁸ Решение № 136 от 06.11.2015 г. по т. д. № 2483/ 2014 г. на ВКС: По въпроса за характера на споразумение, с което страните изменят предшестваш дълг по размер, като прибавят изтекли лихви и уговарят нов падеж, и съставлява ли то договор за новация и настъпват ли последиците на чл. 107 ЗЗД – погасяване на старото задължение и възникване на ново, в постановените от ВКС на основание чл. 290 ГПК и задължителни за долустоящите съдебни инстанции: Р.№130/24.03.2009 г. по т. д. №650/2008 г. на ВКС, II т. о.; Р.№138/22.08.2013 г. по т.д. №27/2012 г. на ВКС, II т. о.; Р.№110/17.07.2015 г. по т. д. №1568/2014 г. на I т. о. е прието, че изменението на договора по отношение размера на задължението, сроковете за плащане и лихвата, не може да се приеме като намерение за новация, водещо до обективна новация и погасяване на съществуващото предходно задължение. Освен задължителните предпоставки за новиране по чл. 107 ЗЗД: 1. валидно възникнало задължение, което се погасява, 2. валидно възникване на нов дълг, 3. разлика между погасеното и новосъздаденото задължение, като двете задължения трябва да имат различен предмет, 4. намерение за новиране, 5. способност на страните да новират, обективната новация предполага и нов елемент в състава на облигационното отношение, като разликата между старото и новото облигационно отношение трябва да засяга някои от съществените му елементи; новият елемент се отнася до предмета на задължението – длъжникът поема нов дълг с нов предмет или ново основание в замяна на старото задължение. Няма новация, ако в рамките на общия размер на стария дълг страните са изменили само размера на отделните вноски, договорната лихва и сроковете на плащане – несъществени елементи на задължението, промяната на които не внася изменение в старото облигационно задължение, не е извършена промяна нито в предмета, нито в основанието – старият дълг не е погасен; Решение № 789 от 22.04.2002 г. по гр. д. № 2292/2001 г., V г. о. на ВКС; Определение № 653 от 19.11.2019 г. по т. д. № 567/2019 на ВКС.

⁹ Вж. Агенция за недвижими имоти Мирела/Статистика [онлайн] [прегледан на 22.12.2022]. Достъпен на: https://www.mirela.bg/index.php?p=stats_form.

номическо пространство, като от сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ се приспада определената в закона сума на данъчното облекчение. Облекчението може да се ползва, когато са кумулативно изпълнени няколко условия, а именно: към 31 декември на данъчната година детето да е местно лице на държава членка на Европейския съюз или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство; детето да не е навършило пълнолетие; към 31 декември на данъчната година детето да не е настанено в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа на пълна държавна издръжка. По отношение на лицето, което може да ползва данъчното облекчение за деца, трябва към 31 декември на годината, за която ще ползва облекчението, да е изпълнено едно от следните условия: то да бъде родител, който не е лишен от родителски права, и при условие че детето не е настанено извън семейството и не е учредено попечителство или настойничество; да има качеството на настойник или попечител – в случаите на настойничество или попечителство; или да бъде член на семействата на роднини или близки – в случаите, когато детето е настанено за срок не по-кратък от 6 месеца при роднини или близки по смисъла на Закона за закрила на детето; или като последен възможен вариант да е приеман родител – в случаите на дългосрочно настаняване на детето за отглеждане в приемно семейство по смисъла на Закона за закрила на детето. Данъчното облекчение може да се ползва и от родител, на когото не е предоставено упражняването на родителските права в случаите на развод, когато за него са налице описаните по-горе условия. Облекчението може да се ползва включително за годината, в която детето е родено, навършило е пълнолетие или е починало. Когато детето е починало, условията, че към 31 декември на данъчната година детето трябва да е местно лице на държава членка на Европейския съюз или на друга държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, и че към 31 декември на данъчната година не трябва да е настанено в социална или интегрирана здравно-социална услуга за резидентна грижа на пълна държавна издръжка, се прилагат към датата на смъртта. Както и облекчението за млади семейства, това облекчение също може да се ползва до размера на сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ, но и при условие че другият родител, съответно другият приеман родител, близък или роднина, няма да ползва облекчението за съответната данъчна година. За разлика от данъчното облекчение за млади семейства, при облекчението за деца, когато размерът на данъчното облекчение е по-висок от сумата на годишните данъчни основи по чл. 17 на единия родител, разликата може да се ползва от другия родител, съответно от другия приеман родител, близък или роднина, чрез подаване на годишна данъчна декларация по чл. 50 ЗДДФЛ. Това би позволило на семейства с двама родители с по-нисък доход да се възползват от пълния размер на данъчното облекчение. От друга страна, може да се стигне до ситуации, в които самотен родител или двама родители с ниски доходи с повече от едно дете да не могат да се възползват от пълния размер на данъчното облекчение. Този извод може да бъде направен при съпоставката между размера на данъчното облекчение за деца през годините и минималната работна заплата.

От 2015 г. до 2020 г. включително размерът на данъчното облекчение, който се приспада от годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ, е 200 лв. – при 1 ненавършило пълнолетие дете; 400 лв. – при 2 ненавършили пълнолетие деца; 600 лв. – при 3 и повече ненавършили пълнолетие деца. Размерът на минималната работна заплата от 01.01.2015 г. до 30.06.2015 г. е 360 лв., а от 01.07.2015 г. до 31.12.2015 г. се увеличава на 380 лв.¹⁰ Сметката показва, че годишната минимална работна заплата е била 4440 лв. бруто. Приспадане-

¹⁰ Вж. *Платформа за данъци и счетоводство КиК Инфо/Справочник* [онлайн] [прегледан на 26.12.2022]. Достъпен на: <https://kik-info.com/spravochnik/mrz.php>.

то на 200, 400 или 600 лв. от сумата на данъчните основи по чл. 17 означава, че това реално са 20, 40 или 60 лв. нето годишно, които родител би получил съответно за едно, две, три или повече деца.

Със Закона за държавния бюджет на Република България (ЗДБРБ) за 2021 г. (§ 9, ал. 1) сумата на данъчното облекчение за деца, която се приспада от сумата на годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ, се увеличава на 4500 лв. за едно дете, 9000 лв. за две и 13 500 лв. за три и повече ненавършили пълнолетие деца. Минималната работна заплата за 2021 г. е 650 лв. на месец¹¹, или 7800 лв. бруто годишно. В § 2, ал. 1 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2022 г. е заложено увеличение на сумите за облекчението за деца по чл. 22в ЗДДФЛ – съответно на 6000 лв. за едно, 12 000 лв. за две и 18 000 лв. за три и повече ненавършили пълнолетие деца. Това означава нетно годишно 600, 1200 и 1800 лв. съответно за едно, две, три или повече деца. Минималната работна заплата от 01.01.2022 г. до 31.03.2022 г. възлиза на 650 лв., а от 01.04.2022 г. до 31.12.2022 г. на 710 лв.¹², което прави годишно бруто 8340 лв.

Предвид ниските размери на данъчното облекчение за деца до 2020 г. включително данъчно задължените лица не са проявявали интерес към мярката. След повишаването на сумите за облекченията по чл. 22в и 22г ЗДДФЛ, които се приспадат от годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ за доходи, придобити през 2021 г., се отбелязва засилен интерес към преференцията. Важно е да бъде отбелязано, че повишаването на размера на сумата, която се приспада от дохода преди облагането с данък, е довело до засилен интерес от ползване на данъчното облекчение и до значително увеличаване и на броя лица, които са го използвали чрез основен работодател или с подаване на годишна данъчна декларация за придобитите през 2021 г. доходи, като съгласно данните броят на лицата е нараснал повече от два пъти (ръст от 115.0 %) ¹³. Също, 68,0 % от данъчните разходи по данъците върху доходите на физическите лица са тези, в голяма степен свързани с традиционни мерки за постигане на социални цели, а именно разходите от данъчните облекчения за деца и за деца с увреждания ¹⁴. Общият размер на данъчните разходи за облекчението за деца по чл. 22в ЗДДФЛ за 2021 г. възлиза на 291 738 262 лв ¹⁵.

От посочените размери на данъчното облекчение и на минималната работна заплата става видно, че самотен родител, получаващ минимална работна заплата или малко по-висок от минималната работна заплата доход, който има поне две деца, няма да може да ползва пълния размер на данъчното облекчение. Същото се отнася и за двама родители на минимална работна заплата (общо 16 680 лв.), които имат три деца (облекчение в размер на 18 000 лв.). От друга страна, самотен родител с високи доходи или двама родители с доходи около или над средните ¹⁶, с повече от едно дете, ще могат да ползват пълния размер на данъчната преференция. Може да се заключи, че родители с над средните доходи ще бъдат облагодетелствани в сравнение с тези с ниски доходи, като ще им бъде възстановявана по-висока нетна сума, отколкото на тези с ниски доходи, които така или иначе разполагат с по-малко средства. Това създава неравнопоставеност в резултатите при еднакви условия

¹¹ Пак там.

¹² Пак там.

¹³ Вж. *Министерство на финансите – Дирекция „Данъчна политика“/Доклад за данъчните разходи за 2021 г.*, 20 [онлайн] [прегледан на 30.12.2022]. Достъпен на: <https://www.minfin.bg/bg/175>.

¹⁴ Пак там.

¹⁵ Пак там, 19.

¹⁶ Вж. *Национален статистически институт/Статистически данни – Средна работна заплата 2022 г.* [онлайн] [прегледан на 30.12.2022]. Достъпен на: <https://www.nsi.bg/bg/content/3928/национално-ниво>.

за ползване. На практика самотен родител с минимален доход с две деца губи 366 лв. нето годишно.

С оглед на факта, че този вид данъчно облекчение е в изпълнение на социалната функция на данъчното облагане, с оглед на кризите от последните години и нивото на инфлацията, законодателна инициатива в посока увеличаване размера на данъчното облекчение за деца в сравнение с приложимия до 2020 г. следва да бъде приветствана. Размерът на преференцията обаче трябва да бъде съобразен с доходите на всички данъчно задължени лица, т.е. и с най-ниските доходи, така че самотен родител с минимален доход с три деца да може да ползва пълния размер на облекчението, както би могъл да направи самотен родител с високи доходи с три деца. Конституционно заложеният принцип за облагане спрямо доходите и имуществото на лицата, от който се извлича принципът на равенство в облагането, следва да бъде основание за това. „Принципът на равенство гарантира, че данъчното законодателство трябва да се прилага изцяло и безпристрастно, независимо от статута на лицето, без изключение за всички онези, попадащи при същите обстоятелства“¹⁷. В посочения по-горе пример сравнението се прави между родители с еднакъв брой деца, чиито доходи независимо от размера се облагат с една и съща ставка. Според принципите те трябва да имат възможност при еднакви условия да се възползват от данъчното облекчение за деца, включително по отношение на размера му. Не може да има разлика в размера на облекчението. В противен случай данъчното облекчение е противоконституционно.

Данъчното облекчение за деца също не трябва да създава необлагаем минимум, равен на сумата на преференцията, т.е. облекчението трябва да е под годишната минимална работна заплата, защото при пропорционална данъчна система не може да има необлагаем минимум и това правило не може да се заобикаля чрез облекчения, а предвид горепосоченото, родителите ще са с различен размер необлагаем минимум, което е недопустимо дори в системата на прогресивно данъчно облагане¹⁸. Размерът на данъчните облекчения трябва да е така съобразен, че дори на получаващи минимална работна заплата данъчно задължени лица трябва да остава макар и минимален доход, от който да се удържат осигурителните вноски и данъци.

Във връзка с този вид данъчно облекчение не става ясно какви са мотивите то да бъде ползвано съвместно с другия родител до изчерпване на пълния размер и от родител, на когото не са присъдени родителски права при развод, или от родител, който е в извънбрачни отношения с другия. Подобен вид данъчно облекчение следва да цели стимулирането на раждаемостта, сключването на брак и отглеждането на децата в семейство. По Закона за социалното подпомагане или Закона за семейните помощи за деца (ЗСПД) семейството включва съвместно живеещи родители без сключен граждански брак, които съжителстват на един настоящ адрес, както понятието „семейство“ е дефинирано в § 1, т. 1, буква „б“ от Допълнителните разпоредби от ЗСПД, и се допуска получаване на социални помощи от лица без сключен брак. За разлика от социалната сфера, националната данъчна система не познава семейното подоходно облагане за лица със сключен граждански брак, а още по-малко тълкуване на семейството по смисъла, който му се придава с § 1, т. 1, буква „б“ от ДР на ЗСПД. Подобие на семейно подоходно облагане в пропорционална данъчна система не може да се въвежда и чрез споделено ползване на облекченията чрез прехвърляне на неизчерпаната част на другия родител. Още по-малко разбираема е тази възможност при родители без родителски права и/или живеещи извън домакинството, в което се отглежда

¹⁷ Симеонова, Г. (2017). Данъчна справедливост. В: *Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Доланчиев*. София: УИ „Св. Климент охридски“, 487–496, 491.

¹⁸ Стоянов, П. (1994). *Данъчно право*. София: Издателство на БАН, 264.

детето. Наистина тези родители са задължени според чл. 143 от Семейния кодекс да плащат издръжка, т.е. са отчасти финансово ангажирани с отглеждането на детето, но данъчното облекчение трябва да се ползва от родителя, в чието домакинство детето се отглежда. Противното води до проблеми относно разпределението и последователността на ползване при сложни семейни отношения с повече деца, някои от които с увреждане, от различни бащи с други семейства и деца, при невъзможност за изчерпване на пълния размер на облекчението от майката, както начинът на ползване и злонамереното такова в пълен размер при влошени отношения между родителите с цел да се навреди на другия¹⁹. Според чл. 3 от Закона за Националната агенция за приходите и чл. 3 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс НАП е компетентният орган да установява публични вземания, както и фактите и обстоятелствата от значение за правата, задълженията и отговорността на задължените лица. След ТР № 6 от 27.10.2022 г. на ВАС²⁰ *per argumentum a fortiori* НАП не може и не трябва да изследва сложните лични взаимоотношения и форми на съжителство, нито да инвестира ресурс за тези цели, а да изчака произнасяне на социалните служби, за да установи правата и задълженията на данъчно задължените лица. Тази позиция не следва да бъде подкрепена с аргументи, сходни на тези в особеното мнение на тълкувателното решение. Ако в ЗДДФЛ, респективно ЗДБРБ за 2022 г., правилно бяха определени размерите на данъчното облекчение спрямо минималната работна заплата, то облекчението би се ползвало, както е редно, само от единия родител, в чието домакинство се отглежда детето, в пълния размер, без да се влиза в сложната казуистика на личните взаимоотношения. Проблемът с размера на облекчението за деца може да бъде решен лесно, защото увеличените размери са регламентирани в ЗДБРБ, т.е. или в него, или като постоянна мярка в ЗДДФЛ могат да бъдат регулирани съобразените с броя на децата и минималната работна заплата размери на облекчението.

Допълнителни проблеми във връзка с данъчното облекчение за деца (като същото се отнася и за данъчното облекчение за деца с увреждане) са създадени с обнародвания на 23.12.2022 г. Закон за изменение и допълнение на ЗДДФЛ²¹. С неговия § 1 текстът на чл. 22в, ал. 6 ЗДДФЛ се изменя и допълва по следния начин: „(б) Данъчното облекчение може да се ползва и чрез приспадане от сумата от годишните данъчни основи по чл. 17 на следните лица, когато за тях са налице условията по ал. 1 – 3: 1. родител, на когото не е предоставено упражняването на родителските права в случаите на развод; 2. лице по ал. 1, което е починало през данъчната година и при условие че другият родител, съответно другият приеман родител, близък или роднина, няма да ползва данъчното облекчение за съответната данъчна година; в този случай облекчението се ползва чрез подаване на годишна данъчна декларация по чл. 50, ал. 9 за доходите на починалото лице, като условията по ал. 3 се прилагат към датата на смъртта“. Първоначалният законопроект, който е публикуван за об-

¹⁹ Отчасти тези въпроси са били засягани в разяснения на НАП, като Разяснение № 94-Н-1169 от 10.01.2022 г. относно ползване на данъчни облекчения за деца и за деца с увреждания на зам. изпълнителен директор на НАП Георги Арнаудов, но става видно, че нормите не позволяват общо решение за неопределен кръг лица и разясненията са незадоволителни.

²⁰ В ТР № 6 от 27.10.2022 г. на ВАС е постановено, че при установяване на данъчни и осигурителни задължения на работодатели в ревизионно производство по ДОПК, органите по приходите не разполагат с правомощия инцидентно да обявяват (констатира) съществуването на трудови правоотношения, прикрити от привидни граждански договори по ЗЗД, когато работна сила се предоставя в нарушение на чл. 1, ал. 2 КТ, тъй като такава компетентност имат само и единствено контролните органи на Инспекцията по труда, по реда на чл. 405а КТ, като тук практиката следва да се солидаризира с особеното мнение.

²¹ Вж. ДВ, бр. 102 от 23.12.2022 г. [онлайн] [прегледан на 01.01.2023]. Достъпен на: <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=181904>.

ществено обсъждане и на който е изготвена предварителна оценка от дирекция „Данъчна политика“ на Министерството на финансите, е бил със следния текст: „(б) Данъчното облекчение може да се ползва и от следните лица, когато за тях са налице условията по ал. 1 – 3: 1. родител, на когото не е предоставено упражняването на родителските права в случаите на развод; 2. лице по ал. 1, когато същото е починало, като условията по ал. 3 в този случай се прилагат към датата на смъртта“²². Защо е внесен за обсъждане текстът, обнародван в „Държавен вестник“, не става ясно, но той показва неспазване на разпоредбите на Закона за нормативните актове (ЗНА) и Указ 833 от 24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА, в частност изискването за точност, краткост и ясност на нормативния текст, както и на принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност²³. В чл. 22в, ал. 6 ЗДДФЛ съюзът „и“ в „да се ползва и чрез приспадане“ е неточен и създава неяснота. Разпоредбата на чл. 22в ЗДДФЛ не предоставя друга възможност за ползване на данъчното облекчение освен чрез приспадане от сумата на годишните данъчни основи по чл. 17 ЗДДФЛ. Съюзът „и“ трябва да се отнася до кръга на лицата, които могат да ползват данъчното облекчение, а не до начина на ползване, каквото впечатление създава новата редакция, като това е много по-правилно формулирано в текста на първоначалния проект. От мотивите към законопроекта става ясно, че с т. 2 следва да се уреди случаят, когато единият родител не може да ползва облекчението, а другият, който е можел, е починал²⁴. Същото става ясно и от обсъждането на законопроекта на първо четене в Комисия по бюджет и финанси²⁵. Така, както е обнародван текстът на т. 2, се възпрепятства правото на преживелия родител да ползва заедно с починалия родител данъчното облекчение до изчерпване на максималния му размер. Извън обхвата остават случаите на двама работещи родители с ниски заплати, когато от приспадането от данъчните основи по чл. 17 ЗДДФЛ на починалия не може да се изчерпа пълният размер. Преклудира се правото на преживелия родител да ползва разликата чрез подаване на годишна данъчна декларация. В това отношение правилно са били поставени уточняващи въпроси за описаните казуси, но от отговорите не става ясно защо се приема, че няма преклузия²⁶. Така приетата разпоредба дискриминира семейства с ниски доходи с един починал родител в сравнение със семейства с ниски доходи с двама живи родители и не представлява корекция на проблема, открит при прилагането на чл. 22в ЗДДФЛ във връзка с починал родител. Както беше посочено по-горе, съвместно ползване на облекчението е крайно неприемливо. Приетата редакция за ползване на облекчението чрез приспадане от дохода на починалия родител и невъзможност или отказ от ползване от преживелия би била правилна, ако не съществуваше възможността за съвместно ползване на облекчението и прехвърляне на неоползотворената част от него. В допълнение текстът на т. 2 необяснимо и неприемливо стеснява кръга на лицата, изброени в чл. 22в, ал. 3 ЗДДФЛ, които могат да ползват облекчението, като изключва настойниците и попечителите, които биха могли да ползват облекчението, ако починалият родител е бил единственият жив родител, както и не спазва последователността в употребяването на терминологията и не възприема същите лица, посочени чл. 22в, ал. 3,

²² Вж. *Проект на ЗИД на ЗДДФЛ и мотиви към него* [онлайн] [прегледан на 01.01.2023]. Достъпен на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7087>.

²³ Вж. чл. 9, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ЗНА, чл. 36, ал. 1 Указ 833 от 24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА.

²⁴ Вж. *Проект на ЗИД на ЗДДФЛ и мотиви към него* [онлайн] [прегледан на 01.01.2023]. Достъпен на: <https://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=7087>.

²⁵ Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Протокол 1 от 03.11.22 г., първо четене* [онлайн] [прегледан на 01.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/6963>.

²⁶ Пак там.

т. 3 ЗДДФЛ – член на семействата на роднини или близки. Последното също превръща разпоредбата в дискриминационна.

Със Закона за изменение и допълнение на ЗДДФЛ в чл. 22в се създава ал. 10 с текст: „Възстановената сума въз основа на данъчното облекчение не подлежи на принудително изпълнение“. Същият текст се добавя в чл. 22г, ал. 9 ЗДДФЛ, уреждащ облекчението за деца с увреждания. Тези допълнения в ЗДДФЛ повдигат редица въпроси за разсъждение и множество проблеми²⁷.

На първо място, според чл. 23, ал. 2 ЗДДФЛ данъчните облекчения се ползват, при условие че данъчно задълженото лице няма подлежащи на принудително изпълнение публични задължения към датата на подаване на годишната данъчна декларация, включително когато декларацията се подава по реда на чл. 53, ал. 2 ЗДДФЛ, както и по реда на чл. 103 и 104 ДОПК. От това следва, че двете нови алинеи на чл. 22в ЗДДФЛ уреждат частен случай на несеквестрируемост на възстановените въз основа на данъчното облекчение суми само при изпълнение на частни вземания по реда на Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Държавата като привилегирован кредитор по чл. 136 от Закона за задълженията и договорите и присъединен кредитор от частния съдебен изпълнител при изпълнение по ГПК може да лиши лицата от ползването на тази преференция поради факта, че имат публични задължения, подлежащи на принудително изпълнение, въпреки че имат дете/дете с увреждане/са лице с увреждане. *Per argumentum a maiore ad minus* няма причина частният кредитор да не може да лиши тези лица от възстановените за данъчното облекчение суми, като се има предвид, че те дори (освен при определени условия) не се ползват с привилегия по чл. 136 ЗЗД и да удовлетвори вземането си чрез принудително изпълнение срещу тях.

На второ място, данъчните облекчения са проявление на социалната функция на данъчното облагане. Основанията за въвеждането им са винаги в областта на социалната справедливост²⁸. С различните данъчни облекчения обаче се цели различна социална политика. С данъчните облекчения за деца се цели стимулиране на раждаемостта, както и отглеждането им в брак и се стимулира сключването на брак. Друга е социалната функция на облекченията, когато се касае за хора с увреждания, в това число и децата с увреждания, за чийто доход за намалената трудоспособност или за чието отглеждане за дохода на родителите също се ползват данъчни облекчения. Както бе споменато по-горе, средствата, които са необходими за покриването на разходите за задоволяване на екзистенциалните нужди на хора с увреждания, със сигурност надхвърлят тези, които биха били необходими за задоволяване на потребности от същия характер на едно здраво лице²⁹. Това включва както по-високите разходи за отглеждането на едно дете с увреждане, така и намаления доход при работещи хора с увреждане. Неправилно в рамките на обсъждането на предложението за създаване на допълнителните алинеи в чл. 22в и 22г. се приема, че не е налице дискриминация, защото се имат предвид всички деца³⁰. Не следва да се разглеждат само децата, защото целите на двете облекчения за деца са различни, като тази за децата с увреждане е същата като на данъчното облекчение за лица с намалена работоспособност. Поради тази причина няма ос-

²⁷ Последващите аргументи се отнасят за допълнените текстове в чл. 22в и чл. 22г.

²⁸ Стоянов, П. Цит. съч., 263.

²⁹ Чочова, М. (2021). За правото на месечна помощ за отглеждане на дете с трайно увреждане. В: *Тридесет години от приемането на Конвенцията за правата на детето: предизвикателства и перспективи. Сборник доклади от международна научна конференция, 10 декември 2019 г., Нов български университет*. София: Издателство на НБУ, 564–571, 570.

³⁰ Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Стенограма от 08.12.22 г./Стенографски протокол № 7, второ гласуване* [онлайн] [прегледан на 10.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/7046>.

нование, ако се въвежда несеквестрируемост на възстановените за данъчното облекчение суми, лицата с намалена работоспособност да са дискриминирани и облекчението по чл. 18 ЗДДФЛ да е изключено от обхвата на несеквестрируемостта.

Трето, първоначалното предложение за текст на новите алинеи е било следното: „Върху възстановените суми не могат да се правят удръжки“³¹. Правилно е изразено становище по предложението, че ЗДДФЛ не познава такава терминология и „възстановени суми“ и „удръжки“ ще доведе до разнопосочно тълкуване³². Въпреки това терминът „възстановени суми“ остава в обнародваната редакция. Предвид факта, че несеквестрируемостта на сумите в размера на данъчното облекчение е уредена в ЗДДФЛ, а не в ГПК, където както в ДОПК правилото е, че цялото имущество на длъжника е секвестрируемо, а изключенията са изрично изброени в кодекса и като такива не могат да бъдат тълкувани разширително, следва да се изясни използваната терминология в двете нови обнародвани алинеи и дали ГПК дава възможност за прилагането им. Изключенията от секвестрируемостта в ГПК са уредени в чл. 444 до чл. 446а ГПК. Възстановяването на сума предполага нещо надплатено или недължимо платено. Предпоства се вземане. След като възстановените суми за облекчения не са изрично упоменати в тези членове, а в ЗДДФЛ, следва да се използва препращането на чл. 444, т. 8 ГПК, според който изпълнението не може да бъде насочено върху следните вещи на длъжника-физическо лице: предвидените в друг закон вещи и вземания като неподлежащи на принудително изпълнение. „Под данъчна преференция се разбира специфична мярка на данъчното законодателство, в резултат на която се намалява данъчната основа или сумата на дължимия данък“³³. Ползването на данъчно облекчение е субективно право на данъчно задълженото лице, което чак когато се упражни чрез подаването на годишна данъчна декларация, както е указано в ЗДДФЛ, се трансформира във вземане в размера на надплатените през годината данъци, като данъчният длъжник се превръща в кредитор, а държавното съкровище се поставя в положението на длъжник по това вземане³⁴. Не е такъв случаят, когато облекчението се ползва обаче чрез въведената с § 2 на ЗДБРБ за 2022 г. възможност за авансово ползване на данъчното облекчение³⁵. В този случай, след подаване на необходимите документи при работодателя, към дохода от трудовото възнаграждение ще бъде добавено данъчното облекчение, ще бъде намалена данъчната основа, като данъкът ще бъде авансово платен в по-ниския размер и следователно няма да има надплащане към държавния бюджет. От това следва, че не възниква вземане и право на възстановяване на суми на данъчно задълженото лице. Този механизъм на ползване на облекчението създава при несеквестрируемостта неравнопоставеност на длъжниците, срещу чието имущество се изпълнява по реда на ГПК. Резултатът е, че възстановените суми на тези, които ползват облекчението чрез подаване на годишна данъчна декларация, ще са несеквестрируеми, а доходите на лицата, които ползват облекчението авансово, включващи данъчното облекчение, ще са секвестрируеми. Това повдига и въпроса как ще е уредена несеквестрируемостта в случай на починал родител, който авансово е ползвал данъчното облекчение, докато е бил жив, но впоследствие, за да се приспадне пълният размер от доходите му, се подава годишна данъчна декларация по чл. 50, ал. 9 ЗДДФЛ. В тази връзка неправилно е и изложеното като мотив

³¹ Пак там. Предложението е внесено от народния представител от ПП Герб-СДС Александър Иванов по предложение на Омбудсмана на Република България проф. д-р Диана Ковачева.

³² Пак там. Мнение на г-жа Людмила Петкова, служебен зам.-министър на финансите.

³³ Вж. *Министерство на финансите – Дирекция „Данъчна политика“/Доклад за данъчните разходи за 2021 г.*, 6 [онлайн] [прегледан на 30.12.2022]. Достъпен на: <https://www.minfin.bg/bg/175>.

³⁴ Стоянов, П. Цит. съч., 284–288.

³⁵ Доколко това е законосъобразно, необходимо и целесъобразно, е тема, следваща да бъде обсъдена.

за предложението разбиране за облекчението като вземане срещу работодателя, респективно възстановяване на суми от работодателя³⁶. Данъчното облагане е отношение между данъкоплатеца и държавата, като се извършва производство по определяне на непосредствен дълг за данъкоплатеца и вземане на държавното съкровище³⁷. Данъчните правоотношения са публичноправни по своя характер, като активен субект, предвид властническите правомощия, е винаги държавата или общината, а пасивен субект е данъчно задълженото лице, без значение кой субект е носител на вземането в конкретно материално данъчно правоотношение³⁸. Работодателят не е субект по това правоотношение, а изпълнява лично задължение да удържа и внася данъците и задължителните осигурителни вноски, както е уредено в ДОПК³⁹. Вземане срещу работодателя служителите и работниците имат за суми, основанията за които произлизат от гражданскоправните правоотношения, които не са обект на регулация на ЗДДФЛ и другите данъчни закони.

В допълнение, възможните доходи на едно физическо лице са изброени в чл. 10 ЗДДФЛ и това не се ограничава до тези от трудовото възнаграждение. Докато чл. 213 ДОПК при уреждане на несеквестируем минимум в изпълнителния процес не прави разлика между доходите, както и урежда в допълнение несеквестируем размер за парични средства за всеки член от семейството, то чл. 446 ГПК регламентира несеквестируем минимум само за доходите от трудово възнаграждение, труд и пенсии, но не и за другите видове доходи. Липсата на гарантиран екзистенц минимум е в разрез с основните конституционни принципи за правова и социална държава. С уреждане на несеквестируемост на възстановените в размера на данъчното облекчение суми не е редно да се заобикаля реалният проблем на липсата на несеквестируем минимум за всички видове доходи в изпълнителния процес по ГПК, и то за член от семейството. В тази връзка следва също да се отбележи, че предвид конкуренцията между ГПК и ДОПК⁴⁰, ако се изпълнява публично вземане по реда на ГПК, то длъжникът би бил в по-неизгодна позиция, отколкото ако се изпълнява по реда на ДОПК, където би имал защитата на чл. 213 ДОПК. В практиката е мислено в посока на това изразът „предвидени в друг закон вещи и вземания“ в чл. 444, т. 8 ГПК да се тълкува в смисъл, че другият закон е ДОПК, но съдът постановява, че предметът на правно регулиране, очертан в чл. 1, чл. 198, ал. 3 и чл. 213 ДОПК, касае изпълнението само на публични вземания⁴¹ по реда на ДОПК, а не на частни вземания по реда на ГПК. В този случай, за да се избегне поставянето на длъжника в неизгодната позиция да няма гарантиран несеквестируем минимум на доходите, независимо какъв е техният източник, както и с цел да не се нарушават основните му права, може да се твърди, че при изпълнение на публични вземания по реда на ГПК

³⁶ Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Стенограма от 08.12.22 г./Стенографски протокол № 7, второ гласуване*, мнение на Омбудсмана на РБ проф. д-р Диана Ковачева [онлайн] [прегледан на 10.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/7046>.

³⁷ Пак там, 397.

³⁸ Симеонова, Г. (2021). Правен статут на непълнолетните и малолетните съгласно българското данъчно право. В: *Тридесет години от приемането на Конвенцията за правата на детето: предизвикателства и перспективи. Сборник доклади от международна научна конференция, 10 декември 2019 г., Нов български университет*. София: Издателство на НБУ, 528–543, 529.

³⁹ Стоянов, П. Цит. съч., 401–402.

⁴⁰ Вж. повече за събирането на публични държавни вземания от ЧСИ в Симеонова, Г. (2022). *Публични вземания без данъчен характер с произход от Европейския съюз*. София: Издателство на НБУ, 82–89; За конкуренцията между изпълнението по ДОПК и ГПК в Сталев, Ж. (2020). *Българско гражданско процесуално право*. София: Сиела, 898–902.

⁴¹ Решение № 7383 от 01.11.2019 г. по в. гр. д. № 10365/2019 г. на Софийския градски съд.

препращането на чл. 444, т. 8 ГПК е към друг закон в смисъла на ДОПК и други вещи и вземания са изброените в чл. 213 ДОПК, съответно липсващи в изброените в ГПК.

На следващо място проблем създава систематичното място на новосъздадените алинеи. Предметният обхват на ЗДДФЛ според неговия чл. 1, който определя предметния му обхват, не включва уреждане на несеквестрируемост, а облагането на доходите на физическите лица, включително от дейност като едноличен търговец. Систематичното място на несеквестрируемостта за този частен случай е в ГПК, както е било споменато и по време на обсъждането на предложението по същество⁴². Систематичното разположение на разпоредби за несеквестрируемост в ЗДДФЛ е в нарушение на принципите на споменатите по-горе ЗНА и Указ 833 от 24.04.1974 г. за прилагане на ЗНА.

Освен изброените пороци, в нарушение на принципите на ЗНА и Указ 833 са и мотивите за необходимост от приемане на тези разпоредби, както и аргументите в тяхна подкрепа. Необходимостта е мотивирана с противоречива практика при частните съдебни изпълнители (ЧСИ) и тяхното нежелание да изпълняват принудително срещу такива доходи⁴³. Дейността на частните съдебни изпълнители се урежда от Закона за частните съдебни изпълнители (ЗЧСИ), като съгласно този закон те имат Организация, Камарата на ЧСИ. Според чл. 7 от Устава на Камарата на ЧСИ и според ЗЧСИ тя има правомощията да дава указания на ЧСИ точно в такива случаи. Освен това действията на ЧСИ подлежат на съдебен контрол, като съдът в последна инстанция е този, който да уеднакви противоречива практика на предходни съдебни инстанции или да поправи погрешна практика на изпълнителната власт. Съдебната практика в това отношение е непротиворечива, като с решенията се постановява, че с възстановените суми за данъчното облекчение се намалява данъчната основа и длъжниците са защитени от несеквестрируемия минимум по чл. 446-446а ГПК, като срещу тези суми се изпълнява само в случай, че с тях се надхвърля границата на несеквестрируемия доход по чл. 446 ГПК⁴⁴. Предвид окончателните решения на последна инстанция (окръжен съд) следва, че и без указания от Камарата на ЧСИ те е трябвало да уеднаквят практиката си, а законодателни изменения не са били необходими изобщо. С оглед на това изпълнението срещу тези суми не следва да се влияе от липсата или наличието на желание у ЧСИ да изпълняват срещу тях, защото при неизпълнение на задълженията си носят отговорност за вреди според чл. 74, ал. 1 ЗЧСИ, както и дисциплинарна отговорност по чл. 67 и сл. ЗЧСИ.

Новоприетите алинеи са подкрепени и с аргумента, че сумите, изплатени по линията на социалното подпомагане, са несеквестрируеми, а когато подпомагането е чрез данъчна преференция, са секвестрируеми и тази практика трябва да бъде прекратена⁴⁵.

На първо място трябва да се разграничава данъчната и социалната политика чрез отпускане на помощи или стимулиране чрез данъчни облекчения от изпълнителния процес. Подпомагането се извършва чрез изпълнение на тези политики, а личната финансова дисциплина на лицата не е от компетенцията на държавата. В изпълнителния процес държа-

⁴² Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Стенограма от 08.12.22 г./Стенографски протокол № 7, второ гласуване*, мнение на служебния зам.-министър на финансите Людмила Петкова [онлайн] [прегледан на 10.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/7046>.

⁴³ Пак там, мнение на Омбудсмана на Република България проф. д-р Диана Ковачева.

⁴⁴ Решение № 596 от 16.05.2022 г. по в. гр. д. № 991/2022 г. на Окръжен съд – Варна; Решение № 120 от 10.04.2022 г. по в. гр. д. № 142/2022 г. на Окръжен съд – Хасково.

⁴⁵ Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Стенограма от 08.12.22 г./Стенографски протокол № 7, второ гласуване*, мнение на вносителя, народен представител от ПП Герб-СДС, Александър Иванов [онлайн] [прегледан на 10.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/7046>.

вата е длъжна да гарантира единствено екзистенц минимума като несеквестируем с оглед правата на длъжниците и баланса на интереси. Също, чл. 444, т. 8 ГПК препраща към други закони, където е уредена несеквестируемост. Пример за такива норми в други закони са чл. 14 от Закона за социалното подпомагане (ЗСП), чл. 13 от Закона за социалните помощи за деца (ЗСПД), чл. 114а от Кодекса за социалното осигуряване (КСО), чл. 80 от Закона за хората с увреждания (ЗХУ)⁴⁶. Тук също е редно да се разграничат целите на плащанията по тези закони. Това е социално подпомагане, което според чл. 2, ал. 2 ЗСП се осъществява чрез предоставяне на социални помощи в пари и/или в натура за задоволяване на основни жизнени потребности на гражданите, когато това е невъзможно чрез труда им и притежаваното от тях имущество. То включва: финансовата подкрепа на хората с увреждане с цел социално приобщаване според чл. 5, ал. 2, т. 6 ЗХУ; семейните помощи според ЗСПД в пари и/или в натура, които подпомагат отглеждането на децата в семейна среда от родителите или от лицата, полагащи грижи за тях, чието изплащане обаче е обвързано с разполагаем доход под определения в ЗСПД размер, т.е. някакъв праг на бедност; парични обезщетения и помощи по КСО, които също са свързани с компенсирането на социална неравнопоставеност по причина трудова злополука, майчинство, инвалидност, неработоспособност и т.н., т.е. те също гарантират екзистенц минимум на лица, които не могат да задоволят основните си жизнени потребности или имат затруднения с това. Тези плащания са в по-голямата си част лични.

Данъчните облекчения, от друга страна, макар и като проява на социалната функция на данъчното облагане, са приети през 2014 г., в сила от 01.01.2015 г. с изменения в ЗДДС⁴⁷ с цел борба с демографската криза, стимулиране на раждаемостта и компенсиране на данъчно задължените лица за това, че техният доход намалява, защото се дели на всички членове от семейството. Това не е целева помощ за деца, а стимулиране на работещите родители чрез увеличаване на собствения им доход. Как те ще разполагат с него, е въпрос на тяхна лична преценка. С оглед на факта, че социалните помощи гарантират екзистенц минимум, а данъчните облекчения просто увеличават дохода на данъчно задълженото лице, е логично първите да са несеквестируеми, а облекченията да са секвестируеми предвид гарантирания иначе като несеквестируем минимален доход. Следователно тази аргументация за приемане на допълненията за несеквестируемост в ЗДДФЛ е несъстоятелна.

В съдебната практика по чл. 444, чл. 446 и 446а ГПК се приема, че след възстановяването сумата за данъчното облекчение става част от данъчната основа, т.е. представлява доход, чиято несеквестируемост е уредена в чл. 446 и 446а ГПК и ако надхвърля минимума, е секвестируем⁴⁸. Това налага извода, че съдът определя възстановените суми като доход по чл. 446 ГПК, а не като вземане по чл. 444, т. 8 ГПК. Възстановените суми наистина са част от данъчната основа и следователно – доход, но моментът за определянето им като такъв или като вземане е този, в който възниква основанието за възстановяване им, както и какво е самото основание. Мнението на съда, че третирането им е по чл. 446, а не по чл. 444, т. 8 ГПК като вземане не следва да бъде споделено предвид описаното по-горе във връзка с данъчното правоотношение и вземането за надплатен данък. Освен това данъчна адми-

⁴⁶ Доколко е приемливо и в тези закони да се урежда несеквестируемост, е дискуссионен въпрос.

⁴⁷ Вж. *Стенограми от пленарни заседания на НС/Седемнадесето заседание, София, четвъртък, 4 декември 2014 г. Открито в 9,03 ч., второ гласуване* [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/5322>; ДВ, бр. 105 от 19.12.2014 г. [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://dv.parliament.bg/DVWeb/broeveList.faces>.

⁴⁸ Решение № 596 от 16.05.2022 г. по в. гр. д. № 991/2022 г. на Окръжен съд – Варна; Решение № 120 от 15.04.2022 г. по в. гр. д. № 142/2022 г. на Окръжен съд – Хасково.

нистрация може да прихваща с тези суми задължения на данъчно задълженото лице, преди те да му бъдат възстановени. Прихващането е погасяване на две насрещни вземания до размера на по-малкото от тях, като вземанията трябва да са еднородни или заместими, активното вземане да е ликвидно и изискуемо, а насрещното да е изпълняемо⁴⁹. Следователно основанието за възстановяване на сумата на данъчното облекчение е поради възникнало вземане. Дори да се последва мнението на съда, това не променя нищо по отношение на описаните по-горе пороци.

На последно място с оглед пълнотата на изложението и приложимостта на приетите разпоредби, следва да бъде обсъдена законодателната процедура по приемането на спорните разпоредби. Законопроект 48-202-01-21 е съдържал предложение за изменение на чл. 22в и 22г ЗДДФЛ само с текста, въвеждащ възможност за ползване на облекчението и за дохода на починал през данъчната година родител. Това е гласувано и прието в Комисията по бюджета и впоследствие в пленарна зала на Народното събрание на първо четене без дебат⁵⁰. По законопроекта са постъпили становища на Българската стопанска камара, Българската търговско-промишлена палата, Асоциацията на индустриалния капитал в България и на Омбудсмана, като становището на Омбудсмана няма никаква връзка с текста на законопроекта, не взема отношение по него, т.е. не би следвало да се вземе под внимание⁵¹. Предложението за алинеите за несеквестируемостта е направено в Комисията по бюджета между първо и второ гласуване, като е поставено на гласуване за допустимост, прието по допустимост с единодушие, обсъдено по същество с по-горе описаните мотиви, аргументи и изказани мнения и прието с единодушие⁵². Предложението е представено в пленарна зала при второ четене на законопроекта и по него няма нито едно изказване, нито по допустимостта, нито по същество, защото дебатът се случва по предложение, което е отхвърлено като недопустимо в Комисията и не е гласувано като допустимо в пленарна зала, като след дебата по недопустимото предложение, предложението за несеквестируемостта е прието единодушно⁵³.

С оглед на приемането на качествено законодателство, защитата на интересите на всички адресати на приетите актове, възможността за изразяване на становище и предварителната поправка на евентуални грешки или пропуски, както и възможността за задълбочен дебат и анализ, законодателят е регламентирал процедури по приемането и гласуването на законопроекти и в частност според чл. 73 от Конституцията на Република България (КРБ) дейността на Народното събрание се осъществява според КРБ и Правилник, приет от него.

⁴⁹ Пенев, С. (2021). *Финансово право. Обща част. Учебен курс*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 533.

⁵⁰ Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Стенограма от 03.11.2022 г./Протокол № 1, първо гласуване* [онлайн] [прегледан на 10.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/6963>; *Стенограми от пленарни заседания на НС/Единадесето заседание, София, сряда, 16 ноември 2022 г. Открито в 9,12 ч., първо гласуване*, [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10708>.

⁵¹ Вж. *Становища към законопроект 48-202-01-21* [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164435>; *Стенограми от пленарни заседания на НС/Единадесето заседание, София, сряда, 16 ноември 2022 г. Открито в 9,12 ч., първо гласуване* [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10708>.

⁵² Вж. *Комисия по бюджет и финанси/Стенограма от 08.12.22 г./Стенографски протокол № 7, второ гласуване* [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3122/steno/7046>.

⁵³ Вж. *Стенограми от пленарни заседания на НС/Двадесет и четвърто заседание, София, четвъртък, 15 декември 2022 г. Открито в 9,08 ч., второ гласуване* [онлайн] [прегледан на 12.01.2023]. Достъпен на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10725>.

В чл. 88 КРБ и чл. 81, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) при второто гласуване в Народното събрание се обсъждат само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 80, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, не се обсъждат и гласуват по решение на Народното събрание. Според чл. 80, ал. 1 ПОДНС предложения, които излизат извън предметния обхват на приетия на първо гласуване законопроект, не се разглеждат и гласуват по същество, като комисията се произнася за недопустимостта с решение. Както е изложено по-горе, несеквестируемостта, макар и на суми, възстановени за данъчни облекчения, спада към изпълнителния процес и в конкретния случай към този по ГПК. Изпълнителният процес е съвкупност от изпълнителни способности, чрез които принудителното изпълнение се приспособява към различния предмет на неизпълненото задължение, а несеквестируемостта представлява забраната за принудително изпълнение върху определени имуществени права на длъжника, необходими за издръжката му и тази на неговото семейство⁵⁴. Това няма нищо общо с материалните предпоставки за ползване на данъчно облекчение, регламентирани в законодателен акт с предметен обхват данъчното облагане. Освен това несеквестируемостта в ГПК не е свързана с бюджета, както е свързан разглежданият и приет на първо четене законопроект, защото той урежда предпоставките за ползване на данъчна преференция, т.е. засяга бюджетните разходи. Предложението не е свързано и с изпълнителния процес по ДОПК, който е свързан с бюджета. Дори в алтернативата на изпълнение на публични вземания по ГПК, които са свързани с бюджета, несеквестируемостта на възстановените за данъчното облекчение суми пак не е относима към бюджета, защото при наличие на подлежащи на принудително изпълнение публични задължения според чл. 23 ЗДДФЛ, данъчно задълженото лице изобщо не може да се възползва от правото да ползва данъчни облекчения, т.е. няма да е налице сума за възстановяване изобщо. Предвид факта, че предложението излиза извън предметния обхват и не е свързано с подлежащия на гласуване законопроект, Комисията по бюджета неправилно е гласувала предложението като допустимо. Трябвало е Комисията по правни въпроси по компетентност да разгледа предложението в отделен законопроект или такъв, свързан с изменения на ГПК. Според чл. 80, ал. 2 ПОДНС предложенията не може да се отнасят до законодателни актове, различни от тези, чието изменение или допълнение е предложено с внесен законопроект, с изключение на такива, които се отнасят до редакционни или правно-технически поправки, като за допустимостта комисията се произнася с решение. Предвид факта, че ЗИД на ЗДДФЛ е обнародван на 23.12.2022 г., а въпросната несеквестируемост влиза в сила от 01.01.2023 г., е целено тя да обхване възстановените за данъчни облекчения суми за доходите за 2022 г. след подаването на годишни данъчни декларации и явно поради бързането и предвид чл. 80, ал. 2 ПОДНС не е приета чрез отделен ЗИД на ГПК. Тези процедури са измислени, за да се избегнат подобни грешки. Ако несеквестируемостта е била предложена за разглеждане като ЗИД на ГПК, разгледана от компетентната комисия, а именно Комисията по правни въпроси, би съществувала възможност да се дадат становища и е вероятно всички описани пороци на разпоредбите да са можели да бъдат избегнати. Повторението на същата грешка при обсъждане в пленарна зала на второ четене говори за същата степен на недомислие при приемането или изменението на нормативните актове, на което се дължи цялото проблемно законодателство. Излизането на предложените изменения извън предметния обхват на приетия на първо гласуване законопроект води до практическа липса на две гласува-

⁵⁴ Коларов, Т., Ц. Лекова, И. Дахлянова (2022). *Наръчник по гражданско процесуално право*. София: Сиела, 272–273.

ния на спорните разпоредби за несеквестрируемостта и ги прави противоконституционни. С трайна съдебна практика Конституционният съд отхвърля противоконституционалността на разпоредби, предложени между първо и второ гласуване, които нарушават разпоредбите на ПОДНС, защото самият ПОДНС подлежи на контрол за конституционносъобразност и неспазването му не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията⁵⁵. Съдът също постановява, че има и такива текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, но това основно положение в съвременния законодателен процес не противоречи на конституционното правило за приемане на законопроектите на две четения, защото е част от самото второ четене. Практиката отчита и факта, че това обаче се прилага задължително в съчетание с правилото на парламентарното право, че такива предложения се обсъждат и гласуват на второ четене само ако не противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо четене⁵⁶. Такъв е случаят с разпоредбите за несеквестрируемостта, но такъв казус, в който предложените при второ гласуване разпоредби да излизат толкова очевидно извън предметния обхват на приетите на първо четене, в практиката на Конституционен съд по чл. 88 КРБ не е разглеждан досега. Разпоредбите са противоконституционни и на всички материални основания, описани по-горе⁵⁷.

От изложеното дотук може да се заключи, че нормативната уредба, която следва да стимулира раждаемостта и сключването на брак, както и да доведе до по-равнопоставено разпределение на дохода на семейните и хората с деца, е несъвършена и очевидно недостатъчна като данъчна политика в тази насока. Докато в други държави прогресивната данъчна система предлага повече възможности за постигане на упоменатите цели, на национално ниво към момента може да се работи само с данъчни облекчения. Те обаче следва да бъдат преразгледани по размер, като фактически състав и съобразени с останалото законодателство, в това число Конституцията, като е най-важно законодателството да бъде изменяно чак след много задълбочено предварително изследване и дискусия между компетентни специалисти в областта, за да бъдат избегнати гореописаните грешки. Предвид аргументите, които налагат пропорционалната данъчна система у нас, и възможните политики за стимулиране на раждаемостта и сключването на брак се налага изводът, че на този етап основен

⁵⁵ Решение № 9 от 2 юли 2021 г. по к. д. № 9 от 2021 г.; Решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г.; Решение № 4 от 1995 г. по к. д. № 2 от 1995 г.; Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г., като има съдии, подписвали решения в този смисъл по чл. 88 КРБ с особено мнение: Решение № 8 от 30 юни 2020 г. по к. д. № 14 от 2019 г.; Решение № 6 от 19 април 2007 г. по к. д. № 3 от 2007 г.

⁵⁶ Решение № 9 от 21 юли 2022 г. по к. д. № 5 от 2022 г.; Решение № 10 от 13 септември 2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г.

⁵⁷ Това е порочна законодателна практика. Освен това Омбудсманът е орган, който се избира от законодателната власт, срещу чиито актове той трябва да защитава правата и интересите на гражданите. Това е противоречие само по себе си, въпреки че в Закона за омбудсмана той е определен като независим и подчиняващ се само на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, по които Република България е страна. В конкретния случай приетите законодателни изменения са по идея на Омбудсмана. Това означава, че той би следвало да сезира КС с противоконституционалността на приетите законодателни изменения, които се дължат на собствените му предложения, защото нарушават правата и интересите на гражданите. Този пример дава основания да се мисли в посока практиката на други държави със стабилни правни системи, усъвършенствани конституции и утвърдена практика на Конституционния съд, каквато е Федерална република Германия. Нейното законодателство дава възможност за индивидуална конституционна жалба и създава действащо и ефективно конституционно правораздаване, което е коректив на законодателната и съдебната власт и създава условията за качествено издържано законодателство. Само всеки отделен гражданин може да защити най-ефективно конституционно гарантираните му права и също да упражни контрол върху законодателя, но и върху съдебната власт. Подобно решение би повишило качеството на нормативната уредба и осезаемо би намалило жалбите до ЕСПЧ, както и осъдителните решения, по които се изплащат обезщетения от бюджета.

фактор за осъществяването на тези политики са не толкова данъчните облекчения, колкото би било едно значително повишаване на възнагражденията при работещите, политиките за справяне с безработицата и ниската квалификация на работната ръка, както социалната и фискална сигурност, високото ниво на образованието и доброто здравеопазване. Следва комплексно да се работи във всички направления. За сравнение в следваща статия остава да бъде разгледано данъчното облагане на Федерална република Германия с оглед прогресивното данъчно облагане, данъчните класи, облекченията и сплитинга.

Библиография

Георгиева, А., Л. Цветкова (2014). *Наръчник „Данъчните облекчения в България по ЗДДФЛ и ЗКПО“*. София: Резон България ЕООД.

Коларов, Т., Ц. Лекова, И. Дахлянова (2022). *Наръчник по гражданско процесуално право*. София: Сиела.

Пенов, С. (2021). *Финансово право. Обща част. Учебен курс*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.

Симеонова, Г. (2017). Данъчна справедливост. В: *Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Долапчиев*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 487–496.

Симеонова, Г. (2021). Правен статут на непълнолетните и малолетните съгласно българското данъчно право. В: *Тридесет години от приемането на Конвенцията за правата на детето: предизвикателства и перспективи. Сборник доклади от международна научна конференция, 10 декември 2019 г., Нов български университет*. София: Издателство на НБУ, 528–543.

Симеонова, Г. (2022). *Публични вземания без данъчен характер с произход от Европейския съюз*. София: Издателство на НБУ.

Сталев, Ж. (2020). *Българско гражданско процесуално право*. Десето преработено и допълнено издание. София: Сиела.

Стоянов, П. (1994). *Данъчно право*. София: Издателство на БАН.

Цветанова, М. (2022). Ергенският данък в исторически план и възможности за въвеждането му в съвременето. *Юридическо списание на НБУ*, 2, 104–120.

Чочова, М. (2021). За правото на месечна помощ за отглеждане на дете с трайно увреждане. В: *Тридесет години от приемането на Конвенцията за правата на детето: предизвикателства и перспективи. Сборник доклади от международна научна конференция, 10 декември 2019 г., Нов български университет*. София: Издателство на НБУ, 564–571.

TAX RELIEFS FOR YOUNG FAMILIES AND FOR CHILDREN

Marina Tsvetanova⁵⁸

Abstract: The article examines the tax reliefs related to families and parents in the Bulgarian national legal system as the only tax policy measures for rising the birth rate, stimulating people to get married and for a more equal income distribution within this group of taxpayers. As a comparison the article presents

the German family income tax system with the tax brackets.

Keywords: tax relief for young families, tax relief for children, tax relief for disabled children, immunity from seizure, enforcement, legislative procedure

⁵⁸ Student in the 5th year of the Master's program in Law at New Bulgarian University, e-mail: marina.tsvetanova@yahoo.de.