



# ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 2730/2018 г. - ГП  
Гр. София, 15.01.2019 г.

ДО  
ОБЩОТО СЪБРАНИЕ НА  
ГРАЖДАНСКАТА КОЛЕГИЯ НА  
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

### С Т А Н О В И Щ Е

от СОТИР ЦАЦАРОВ – главен прокурор на Република България

по тълкувателно дело № 1/2018 г. на Общото събрание на  
съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд  
на основание: чл. 129, ал. 4 от Закона за съдебната власт

### УВАЖАЕМИ ВЪРХОВНИ КАСАЦИОННИ СЪДИИ,

Тълкувателно дело № 1/18 г. на Общото събрание на съдиите от Гражданската колегия на Върховния касационен съд е образувано на 25.07.2018 г. с разпореждане на председателя на Върховния касационен съд за приемане на тълкувателно решение по следния въпрос:

*„Какво е правното значение на изтичането на срока за проверка по чл.15, ал.2 ЗОПДИППД(отм.), съответно по чл.27, ал.1 и 2 ЗОДНПИ(отм.) и чл.112, ал.1 и 2 ЗПКОНПИ, за възникването надлежното упражняване и съществуването на правото на иск и на материалното право на държавата за отнемане на имущество, придобито от престъпвана дейност и на незаконно придобито имущество, т.е. преклузивен или инструктивен е предвиденият в чл.15, ал.2 ЗОПДИППД(отм.), съответно по чл.27, ал.1 и 2 ЗОДНПИ(отм.) и чл.112, ал.1 и 2 ЗПКОНПИ срок за извършване на проверки и събиране на доказателства за установяване на произхода и местонахождението на имуществото, за което има данни, че е придобито пряко или косвено от престъпна дейност, и съответно допустимо ли е образуване на производство по чл.28 ЗОПДИППД (отм.), чл.74 ЗОДНПИ (отм.) и чл.153 ЗПКОНПИ след изтичане на този срок?“*

Съгласно предоставената ми възможност изразявам следното становище по поставения въпрос.

Производството за гражданска конфискация на имущество с престъпен, респ. незаконен произход, е регламентирано в ЗОПДИППД (отм.), ЗОПДНПИ (отм.) и в действащия ЗПКОНПИ. Комисията<sup>1</sup> е предвиденият и създаден със специален закон държавен орган, на когото законът възлага да проведе съответно производството (за отграничаването му от съдебното използваме термина „административно“ или „досъдебно“), за да установи налице ли са основанията за образуване на исково производство по чл. 28 ЗОПДИППД (отм.), чл. 74 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 153 ЗПКОНПИ.

Административното производство пред Комисията стартира с уведомяването ѝ по установения в посочените закони ред, като при констатирано след извършена проверка имущество с престъпен или незаконен произход, то приключва с внасяне в съда на мотивирано искане за отнемане на това имущество в полза на държавата. Проверката е част от административната фаза на производството, като се извършва с цел да се съберат доказателства за имуществото и източниците на доходи на проверяваното лице, с оглед обосноваване на извод дали това имущество е престъпно/незаконно придобито.

Съгласно разпоредбата на чл. 15, ал. 2 ЗОПДИППД (отм.) проверката не може да продължава повече от 10 месеца, като по изключение може да бъде удължавана еднократно с три месеца, а по чл. 27, ал.1 и ал.2 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. чл.112, ал. 1 и ал. 2 ЗПКОНПИ продължава до една година, с възможност за еднократно удължаване до 6 месеца.

По смисъла на ЗОПДИППД (отм.) въз основа на проверката директорът на Териториалната дирекция изготвя доклад (чл. 27 ЗОПДИППД - отм.), на база който Комисията взема решение за образуване на производство по отнемане на имуществото. Систематичното тълкуване на чл. 15, ал. 3 вр. чл. 15, ал. 2 ЗОПДИППД (отм.) дава възможност на Комисията едновременно с това да взема решение за внасяне на искане за налагане на обезпечителни мерки. Решение за внасяне на мотивирано искане в съда за отнемане на имущество се взема едва след влизане на присъдата в сила.

С оглед разпоредбите на ЗОПДНПИ (отм.) и ЗПКОНПИ, въз основа на резултатите от проверката, при наличието на мотивиран доклад по чл. 27, ал. 4, т. 3 (респ. по чл. 113, т. 3 ЗПКОНПИ) за достатъчно данни за обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито, производството пред Комисията продължава с допускане от съда на обезпечителни мерки, с участие на проверяваното лице и лицата по чл. 64, чл. 65, чл. 66, ал. 1 и чл. 67 (чл. 143, чл. 144, чл. 145, ал. 1 и чл. 146 ЗПКОНПИ), на които се предоставят всички материали от проверката, като те могат да правят възражения и да представят доказателства.

<sup>1</sup> Наименувана в разглежданите закони съответно Комисия за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност / КУИППД/, Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество /КОНПИ/ и Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество /КПКОНПИ/



Едва след процедурата по чл. 60 – чл. 61 ЗОПДНПИ (отм.), съответно чл. 138 и чл. 140 ЗПКОНПИ, осигуряваща право на участие на проверяваното лице в несъдебната фаза на производството по отнемане на незаконно придобитото имущество, Комисията разполага с правомощия ако не прекрати производството, да вземе мотивирано решение по чл. 61, ал. 2, т. 2 (чл. 140, ал. 2, т. 2 ЗПКОНПИ) за предявяване на иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество.

Следователно, административната фаза пред Комисията не приключва с извършване на проверката, като при наличие на съответните основания тя взема решение за продължаване на производството, за внасяне на искане за налагане на обезпечителни мерки и впоследствие – за внасяне в съда на мотивирано искане (предявяване на иск) за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество.

Производството, което предхожда вземането на решение за внасяне на мотивирано искане/предявяване на иск, представлява поредица от развиващи се действия, подготвящи крайния акт и които са част от досъдебното производство. За това на допустимостта и редовността на иска и на мотивираното решение на Комисията за неговото предявяване не се отразяват допуснати вътрешно-процесуални пороци в производството за установяване на незаконно придобитото имущество, вкл. и продължаване на проверката след предвидените законови срокове, тъй като те нямат самостоятелно значение, щом крайният административен акт по чл. 13, ал. 1 ЗОПДИППД (отм.), респ. чл. 61, ал. 2, т. 2 ЗОПДНПИ (отм.), чл. 140, ал. 2, т. 2 ЗПКОНПИ, с който приключва производството, е валиден.

Изтичането на срока за предварителната проверка по чл. 15, ал. 2 ЗОПДИППД (отм.), съответно по чл. 27, ал. 1 и 2 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 112, ал. 1 и 2 ЗПКОНПИ не преклутира възможността за доказване, нито погасява правото на държавата да иска отнемане на съответното имущество.

Срокът на проверката не е преклузивен. Преклузивните срокове могат да са установени с нормативен акт, с административен акт или с договор между страните. Те започват да текат от момента на възникване на субективното право (а не с пораждаване на правото на иск), като не предполагат поначало нарушаване на субективни права, както и текат по отношение на всички, като не могат да бъдат спирани и прекъсвани. Прилагат се служебно от компетентните държавни органи, като водят до прекратяване на субективното право<sup>2</sup>.

Правното действие на преклузивните срокове, за разлика от останалите срокове, настъпва *ex lege* (автоматично) с изтичане на срока и се състои именно в прекратяване на субективното право, поради което изпълнение на правно задължение след изтичане на преклузивен срок е лишено от правно основание и подлежи на връщане. Поначало процесуалните срокове са само преклузивни, като неспазването им е скрепено с изрично предвидена в закона санкция.

<sup>2</sup> Таджер, В., Гражданско право. Обща част, Дял II, стр. 379



Срокът по чл. 15, ал. 2 ЗОПДИППД (отм.), съответно по чл. 27, ал. 1 и 2 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 112, ал. 1 и 2 ЗПКОНПИ не притежава горепосочените характеристики на преклузивен срок. Той не започва да тече от възникване на субективното право на държавата на гражданска конфискация, не погасява самото субективно материално право, нито спазването му е процесуална предпоставка за допустимост на иска по чл. 28 ЗОПДИППД (отм.), чл. 74 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 153 ЗПКОНПИ.

Правото на държавата да отнеме незаконно придобитото имущество е материално потестативно право, за което законът е предвидил 25-годишна давност (чл. 11 ЗОПДИППД, отм.), съответно 10-годишна давност (чл. 27, ал. 3 ЗОПЗНПИ, отм.), чл. 112, ал. 3 ЗПКОНПИ, която тече от придобиване на имуществото. Същото се упражнява по съдебен ред.

За неспазване на сроковете по чл. 15, ал. 2 ЗОПДИППД (отм.), съответно по чл. 27, ал. 1 и 2 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 112, ал. 1 и 2 ЗПКОНПИ, законът не е предвидил изрична правна санкция, която да води до недопустимост на производството по чл. 28 ЗОПДИППД (отм.), чл. 74 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 153 ЗПКОНПИ. Единственото ограничение на правата на държавата за отнемане на имущество е изтичане на предвидената в закона давност от придобиването му.

Следователно, посочените в рите закона срокове за извършване на проверка за установяване на имуществото на проверяваното лице и неговите източници, както и за изготвяне на актовете на съответните длъжности лица в досъдебната фаза на производството за гражданска конфискация имат за цел ненакърняване на гражданските права на проверяваните лица извън необходимото и разумното<sup>3</sup>.

Тези срокове са уредени от законодателя като средство с дисциплинираща цел, неспазването им не опорочава съответното действие, а е основание за дисциплинарна отговорност и/или за търсене на обезщетение за вреди по специалните норми на чл. 2а ЗОДОВ<sup>4</sup>. Правната им природа е в пълно съответствие с възприетия от законодателя подход при регулиране на предхождащи съдебната фаза сходни процедури, провеждани от съответни оправомощени държавни органи. Така например, предвидената съобразно Закона за съдебната власт процедура в чл. 145, ал. 2 по извършване на проверка в случай на констатирани данни за престъпление има отново за цел събирането на необходимия минимум данни, които да дадат възможност на прокурора да направи преценка дали са налице достатъчно такива за извършено престъпление. Неприклучването на проверката в предвидения в закона срок от два месеца (или след удължаването му с един месец от прокурора) в никакъв случай не преклутира възможността да бъде образувано досъдебно производство на по-късен етап при наличието на съответните предпоставки за това. Преустановяването на работата по случая след извършване на проверката по ЗСВ е допустима единствено с постановление за отказ от образуване на досъдебно производство, като сред предвидените в НПК основания за това не е включено надвишаване на нейния срок. В тази връзка следва да бъде посочено и че съгласно мотивите към *Законопроектта за*

<sup>3</sup> В този смисъл определение № 304 от 16.07.2018 г. по гр.дело № 2224/2018 г. на ВКС, ГК, III г.о.

<sup>4</sup> Пак там.



изменение и допълнение на Закона за съдебната власт по отношение на коментиранията разпоредба<sup>5</sup>, определянето на максимални срокове за извършване на възложените от прокуратурата проверки по реда на ЗСВ „ще сведе до минимум продължаващите във времето проверки, засягащи правната сигурност на лицата, по отношение на които се извършват. Заедно с това наличието на срокове *ще дисциплинира компетентните органи, на които са възложени проверки, и ще подобри организацията им на работа*“.

Регламентирането на преклузивни срокове, ограничаващи изрично времето на действие на съответния държавен орган, когато същият е овластен да извърши съответна проверка или производство, се осъществява чрез изрична намеса на законодателя (напр. чл. 369 НПК до изменението му през 2015 г.), каквато намеса липсва в разглежданите закони.

В контекста на изложеното, определените срокове за извършване на проверка от Комисията са инструктивни, т.е. определени от закона периоди, в които като държавен орган Комисията е длъжна да упражни свое законово правомощие. След извършване на проверката Комисията има право да прекрати производството, но само *с оглед на резултатите от нея* (т.е. при неустановяване на престъпно/незаконно имущество над съответен размер). Липсва правна норма, овластяваща я да прекрати същото поради надхвърляне на срока за извършване на проверката, а както беше посочено по-горе подобна регламентация би била в противоречие със съществуващите в страната ни правни традиции. Липсва и изрична регламентация на срока като такъв (в текстовете на законите или в мотивите към тях), както това е предвидено в други случаи на законова регулация<sup>6</sup>.

Правомощията на Комисията да проведе административната фаза на производството и да предяви иска пред съда произтичат пряко от закона<sup>7</sup>. За това неспазеният срок на проверката не води до преклудирание на правото на държавата – носител на материалното право, да упражни чрез процесуалния си субституент – Комисията правомощията си по чл. 28 ЗОПДИППД (отм.), чл. 74 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 153 ЗПКОНПИ да внесе мотивирано искане/да предяви иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество, нито води до погасяване на самото материално право. Още повече, че в закона изрично е регламентиран абсолютен давностен срок за погасяване на материалното права на гражданска конфискация - 25

<sup>5</sup> внесен в НС на 17/06/2016 г.

<sup>6</sup> § 28. (1) За привеждане на концесионните договори, сключени до влизането в сила на този закон, в съответствие с изискванията на чл. 47, ал. 9, концесионерът може да подаде заявление до органа, подписал концесионния договор, в едномесечен срок от влизането в сила на този закон, **който срок е преклузивен.** (Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за водите (ДВ, бр. 47 от 2009 г., в сила от 23.06.2009 г., изм. и доп., бр. 95 от 2009 г., бр. 58 от 2015 г., бр. 55 от 2018 г.)) или

„...Намаляват се сроковете за провеждане на публичните продажби чрез промените в чл. 245, 250 и 254 от ДОПК, които се налагат и с цел съобразяване на сроковете за провеждане на продажбите с императивните срокове в чл. 191, ал. 2 и чл. 193, ал. 4 от ДОПК. **Тези императивни срокове преклудират правото на публичния изпълнител на НАП да извършва изпълнителни действия върху имуществото на длъжника при конкуренция с изпълнително производство по ГПК или с производство по несъстоятелност по Търговския закон.**“ (Решение № 542 на МС от 23.07.2015 г. за одобряване на законопроект за изменение и допълнение на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс)

<sup>7</sup> В този смисъл – решение № 100 от 16.07.2018 г. по гр.дело № 4162/2017 г., ВКС, III г.о.



години по ЗОПДИППИД (отм.) и 10 години по ЗОПДНПИ (отм.) и ЗПКОНПИ, започващ да тече от датата на придобиване на имуществото.

Тъй като са срокове именно за *изпълнение на възложена на държавен орган функция*, неспазването им в хода на административната фаза на производството, не води до погасяване правомощията на публичния орган да продължи производството при установено престъпно/незаконно имущество. Както е посочено и в особеното мнение към Тълкувателно решение 4 от 07.12.2018 г. по т.д. № 4/2016 г. „абсолютната процесуална предпоставка като условие, от което зависи съществуването и надлежното упражняване на правото на иск за отнемане на имущество в полза на държавата е решение на Комисията по чл. 61, ал. 2, т. 2 ЗОПДНПИ (отм.) за направено обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито, след проведена при спазване всички законови изисквания проверка.“

Изводът относно инструктивния характер на срока за проверката по чл. 15, ал. 2 ЗОПДИППД (отм.), съответно по чл. 27, ал. 1 и 2 ЗОПДНПИ (отм.) и чл. 112, ал. 1 и 2 ЗПКОНПИ не е в противоречие с критериите за законоустановеност, необходимост от постигане на легитимна цел и пропорционалност, на които съгласно практиката на ЕСПЧ следва да отговаря всяко ограничение на ползването или отнемането на незаконно придобитото имущество по реда на гражданската конфискация във връзка с прокламираното право в Протокол № 1 към ЕКСПЧ на мирно ползване на собствеността.

Действащият ЗПКОНПИ, както и отменените ЗОПДИППД и ЗОПДНПИ, предвиждат подобни ограничения в ползването и отнемането на незаконно придобитото имущество по граждански ред срещу онези лица, които са се обогатили от такова имущество. Тези ограничения са в съответствие с посочените критерии, тъй като законодателят е предвидил гаранции за защита правата на проверяваните лица чрез предоставената им възможност да участват пряко в производството пред Комисията, вкл. и да представят или да поискат събиране на доказателства за установяване законния произход на имуществото им. Наред с това, както беше посочено по-горе, при неспазване на срока на проверката, довела до нарушаване на Протокол № 1, както и на изискването за разумен срок по чл. 6 ЕКЗПЧОС, законодателят е предвидил възможност по чл. 2а ЗОДОВ за обезщетяване на причинените вреди от неспазените инструктивни срокове.

Следователно, нарушенията имат нормативно уредена санкция, която обаче не е свързана с преклузия на права, а със заплащане на обезщетения при условията и по реда на ЗОДОВ, в полза на лицата, чиято правна сфера е била накърнена.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР:

  
СОТИР ДЖАКОВ