

# ТЪЛКУВАТЕЛНО РЕШЕНИЕ

## 1/2018

гр.София, 04.06.2020 год.

Върховният касационен съд на Република България, Общо събрание  
на Гражданска колегия в съдебно заседание на 05 март 2020 год. в състав:

ПРЕДСЕДАТЕЛ на ОСГК,  
ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС и  
РЪКОВОДИТЕЛ на Гражданска колегия:  
СВЕТЛА ДИМИТРОВА

ПРЕДСЕДАТЕЛИ  
на ОТДЕЛЕНИЯ:

ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА  
БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА  
МАРИЯ ИВАНОВА  
БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ

ЧЛЕНОВЕ:

- |                       |                         |
|-----------------------|-------------------------|
| 1. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ     | 14. ЖИВА ДЕКОВА         |
| 2. МАРГАРИТА СОКОЛОВА | 15. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА    |
| 3. ВЕСКА РАЙЧЕВА      | 16. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА    |
| 4. ПЛАМЕН СТОЕВ       | 17. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА   |
| 5. ДИЯНА ЦЕНЕВА       | 18. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА    |
| 6. БОЙКА СТОИЛОВА     | 19. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА     |
| 7. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА  | 20. ЗОЯ АТАНАСОВА       |
| 8. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА   | 21. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ     |
| 9. МАРИО ПЪРВАНОВ     | 22. ВЕСЕЛКА МАРЕВА      |
| 10. ЕМИЛ ТОМОВ        | 23. БОРИС ИЛИЕВ         |
| 11. АЛБЕНА БОНЕВА     | 24. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА |
| 12. БОНКА ДЕЧЕВА      | 25. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ    |
| 13. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА  | 26. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ   |

27. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА  
28. ДИМИТЪР ДИМИТРОВ  
29. ЛЮБКА АНДОНОВА  
30. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА  
31. ГЕРГАНА НИКОВА  
32. МАЙЯ РУСЕВА  
33. ЕРИК ВАСИЛЕВ

34. ГЕНОВЕВА НИКОЛАЕВА  
35. ВАНЯ АТАНАСОВА  
36. АЛЕКСАНДЪР ЦОНЕВ  
37. РОЗИНЕЛА ЯНЧЕВА  
38. ЕМИЛИЯ ДОНКОВА  
39. ФИЛИП ВЛАДИМИРОВ  
40. ДЕСИСЛАВА ПОПКОЛЕВА

при участието на секретаря Аврора Караджова  
постави на разглеждане тълкувателно дело № 1 по описа за 2018 г. на  
Общото събрание на Гражданска колегия  
докладвано от съдия ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ

Тълкувателното дело е образувано с разпореждане на Председателя на  
ВКС от 25.07.2018 г. по предложение на състав на ВКС 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 престъпна 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  
имущество, 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”.

Тълкувателното дело е образувано на основание чл.292 ГПК, по  
предложение на състав на IV гр.отд. на ВКС, по гр.д.№ 1348/2018 г., с  
определение №256/18.07.2018 г.

Първото становище по поставения за тълкуване въпрос е, че  
неспазеният срок по чл.15 ал.2 от Закон за отнемане в полза на държавата на  
имущество придобито от престъпна дейност/отм./ /ЗОПДИППД (отм.)/ не  
осъществява абсолютна процесуална пречка за възникване на правото на  
иск на комисията, предвидено в чл.27 ЗОПДИППД (отм.). Срокът е  
инструктивен, а за причинените вреди от неспазения срок държавата дължи  
обезщетение при условията и по реда на ЗОДОВ. Същото разрешение

следва да се даде и при прилагането на Закон за отнемане от държавата на незаконно придобито имущество /отм./ЗОНДНПИ (отм.)/ като се приеме, че срокът по чл.27 ал.1 и ал.2 ЗОНДНПИ (отм.) не притежава характеристиките на преклузивните срокове. Той не започва да тече от възникване на субективното право на държавата да отнема имущество, не подлежи на спиране или прекъсване и не погасява самото субективно материално право, нито спазването му е процесуална предпоставка за допустимост на иска.

Противоположното становище е, че срокът по чл.15 ал.2 ЗОПДИППД (отм.) е преклузивен и когато в рамките му КУИППД не е взела решение за предявяване на иск по чл.28 ал.1 ЗОПДИППД (отм.), то не само проверката, а и производството по ЗОПДИППД (отм.) като цяло приключват с изтичането на този срок и е недопустимо да се развие исковото производство пред съда. Правомощията на комисията и нейните органи спрямо проверяваното лице са вече преклудирани, преклудирано е и материалното право на държавата за отнемане на имущество от това лице и от останалите лица, които могат да бъдат ответници по иска по чл.28 ал.1 ЗОПДИППД (отм.). Същото разрешение е приложимо за сроковете по чл.27 ал.1 и ал.2 ЗОНДНПИ (отм.).

По поставения за тълкуване правен въпрос са налице две становища, като според първото, сроковете са инструктивни, а според второто – преклузивни. Общото събрание на гражданска колегия на ВКС приема за правилно първото становище, по следните съображения:

Проверката по чл.15, ал.2 ЗОПДИППД/отм./ започва с акт на директора на териториалната дирекция на комисията, има за цел да провери имущественото състояние на проверяваното лице, както и това на свързаните с него лица, наличието на данни за придобито имущество от престъпна дейност, произхода на имуществото и да събере доказателства за горните обстоятелства. Проверката по чл.15, ал.2 ЗОПДИППД/отм./ приключва или с акт на директора за прекратяване или с доклад на териториалния директор с предложение до комисията за вземане на решение за образуване на производство по установяване на имущество, придобито от престъпна дейност. Комисията взема решение въз основа на доклад на директора на териториалната дирекция за прекратяване на производството или за внасяне на искане за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. Влизането в сила на присъдата на наказателния съд е абсолютна процесуална предпоставка за предявяването на искането по чл.28, ал.1 ЗОПДИППД/отм./, като това е началният момент за подаване до съда на искането по чл.28, ал.1 ЗОПДИППД/отм./. Срокът за проверката по чл.15, ал.2 ЗОПДИППД/отм./ е инструктивен, тъй като с неговото изтичане не се погасява правото на комисията да предяви искането по чл.28, ал.1 ЗОПДИППД/отм./, напротив, самият закон допуска това да се извърши след изтичането на срока за проверката. Обратното би означавало

да се погаси едно право, което все още не е възникнало, предвид липсата на абсолютна процесуална предпоставка.

При действието на ЗОПДНПИ /отм./ и ЗПКОНПИ, проверката започва с акт на директора на териториалната дирекция, като продължава в рамките на една година, като може да се удължи еднократно, за срок от шест месеца. Проверката завършва с доклад с предложение за прекратяване или за образуване на производство, който се представя в едномесечен срок от приключването ѝ, като комисията може да върне преписката за събиране на нови доказателства, като това правомощие е изрично предвидено в разпоредите на чл.37, ал.5, пр. второ ЗОПДНПИ/отм./ и чл.116, ал.5 ЗПКОНПИ.

Предвидената в закона възможност за извършване на нови действия и тези действия да са законосъобразно извършени, след изтичане на срока, посочен по-горе, води до извод, че този срок е инструктивен, а не преклузивен. Безпротиворечива е съдебната практика за това, че при извършване на проверката и по трите закона, комисията действа като административен орган, както и че сроковете за произнасяне на административния орган в различните случаи могат да бъдат както преклузивни, така и инструктивни. Сроковете 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, не са крайни, след тяхното изтичане могат да се извършват нови действия по проверката, същите могат да се продължават по преценка на административния орган, като в цитираните по-горе закони не се предвижда изрично прекратяване на проверката и на производството след тяхното изтичане, поради което следва изводът, че същите са инструктивни.

Пречка в упражняването на тези правомощия на комисията не произтича от правото на мирно ползване на собствеността, прокламирано в Протокол № 1 към ЕКЗПЧОС само като последица от неспазения срок по чл. 15, ал. 2 ЗОПИППД/отм./ съответно по чл.27 ал.1 и 2 ЗОДНПИ (отм.) и чл.112 ал.1 и 2 ЗПКОНПИ. Трите закона се прилагат при действието и на ЕКЗПЧОС и предвиждат ограничения в ползването и отнемането на незаконно придобито имущество по пътя на гражданския иск срещу онези лица, които са се обогатили неоснователно от имущество, придобито от престъпна дейност. Трайно установената практика на ЕСПЧ допуска действието на такъв национален закон на територията на държава, страна по Конвенцията, стига гражданският иск на държавата да се основава на три критерия: законоустановеност, необходимост за постигане на легитимна цел и пропорционалност. Неспазването на срока във всеки конкретен случай може да се тълкува като нарушение на Протокол № 1, относно изискването за разумен срок по чл. 6 ЕКЗПЧОС, а то произтича и от националния закон. Нормативният акт обаче не свързва с това нарушение погасяване на законовите правомощия на комисията да проведе производството по специалния закон в административната негова фаза и да упражни правото

на иск на държавата. За вредите на частноправните субекти от неспазения срок, държавата дължи обезщетение при условията и по реда на ЗОДОВ (чл. 91 ЗОПДИППД (отм.) и чл. 2а ЗОДОВ).

В подкрепа на това становище е и обстоятелството, че в хода на предварителната проверка за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност не се налагат мерки, които ограничават права на проверяваното лице в какъвто и да е обхват и предмет, в т.ч. както по отношение на собствеността, така и по отношение на други права на лицето.

Предвид изложеното, ОСГК на ВКС

### Р Е Ш И:

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, не е процесуална пречка за надлежното упражняване и съществуването на правото на иск и на материалното право на държавата за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност и на незаконно придобито имущество, т.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 имущество, за което има данни, че е придобито пряко или косвено от престъпна дейност е инструктивен, и е допустимо образуване на производство по чл.28 ЗОПДИППД /отм./, чл. 74 ЗОДНПИ/отм./ и чл.153 ЗПКОНПИ след изтичане на този срок.

ПРЕДСЕДАТЕЛ на ОСГК,  
ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ на ВКС и  
РЪКОВОДИТЕЛ на Гражданска колегия:  
СВЕТЛА ДИМИТРОВА.....

ПРЕДСЕДАТЕЛИ  
на ОТДЕЛЕНИЯ:  
ЕМАНУЕЛА БАЛЕВСКА.....  
БРАНИСЛАВА ПАВЛОВА.....  
МАРИЯ ИВАНОВА.....  
БОРИСЛАВ БЕЛАЗЕЛКОВ – О.М.....

### ЧЛЕНОВЕ:

1. СИМЕОН ЧАНАЧЕВ .....	3. ВЕСКА РАЙЧЕВА .....
2. МАРГАРИТА СОКОЛОВА .....	4. ПЛАМЕН СТОЕВ .....

5. ДИЯНА ЦЕНЕВА	.....	23. БОРИС ИЛИЕВ	.....
6. БОЙКА СТОИЛОВА	.....	24. МАРГАРИТА ГЕОРГИЕВА	.....
7. СВЕТЛАНА КАЛИНОВА	- <b>О.М...</b>	25. ДРАГОМИР ДРАГНЕВ	.....
8. ГЪЛЪБИНА ГЕНЧЕВА	.....	26. ВЛАДИМИР ЙОРДАНОВ	.....
9. МАРИО ПЪРВАНОВ	.....	27. ГЕНИКА МИХАЙЛОВА	.....
10. ЕМИЛ ТОМОВ	.....	28. ДИМИТЪР ДИМИТРОВ	.....
11. АЛБЕНА БОНЕВА	- <b>О.М..</b>	29. ЛЮБКА АНДОНОВА	.....
12. БОНКА ДЕЧЕВА	.....	30. ДАНИЕЛА СТОЯНОВА	- <b>О.М....</b>
13. СВЕТЛА БОЯДЖИЕВА	.....	31. ГЕРГАНА НИКОВА	.....
14. ЖИВА ДЕКОВА	- <b>О.М..</b>	32. МАЙЯ РУСЕВА	.....
15. МИМИ ФУРНАДЖИЕВА	.....	33. ЕРИК ВАСИЛЕВ	.....
16. КАМЕЛИЯ МАРИНОВА	- <b>О.М..</b>	34. ГЕНОВЕВА НИКОЛАЕВА	.....
17. ЗДРАВКА ПЪРВАНОВА	.....	35. ВАНЯ АТАНАСОВА	.....
18. ТЕОДОРА ГРОЗДЕВА	.....	36. АЛЕКСАНДЪР ЦОНЕВ	.....
19. ИЛИЯНА ПАПАЗОВА	.....	37. РОЗИНЕЛА ЯНЧЕВА	.....
20. ЗОЯ АТАНАСОВА	.....	38. ЕМИЛИЯ ДОНКОВА	- <b>О.М.....</b>
21. ВЕЛИСЛАВ ПАВКОВ	.....	39. ФИЛИП ВЛАДИМИРОВ	.....
22. ВЕСЕЛКА МАРЕВА	.....	40. ДЕСИСЛАВА ПОПКОЛЕВА.....	

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ**  
**по Тълкувателно решение № 1/2018 на Общото събрание на Гражданската колегия**  
**на Върховния касационен съд**

Предмет на тълкувателното решение са три правни въпроса, на които е възможно да бъде даден общ отговор, но мотивите, които го обосновават не може да не са различни.

Първият обсъждан закон – ЗОПДИППД (отм.) урежда отнемането на имущество, придобито от престъпна дейност, като създава възможност отнемането да бъде обезпечено при наличието на подигнато обвинение, още преди установяването на престъпление от определен вид по надлежния наказателноправен ред; както и осъществяване на отнемането след това, като по гражданскоправен ред бъде установено от ищеца съществуването на обосновано предположение, че имущество с парична оценка над 60.000 лева за целия проверяван период от 20 години е придобито от престъпна дейност, а ответникът – че произходът на средствата за придобиване на имуществото е законен. Тук редът за отнемане е гражданскопроцесуален, но правото на държавата да отнеме имуществото несъмнено е наказателна по правното си естество мярка, тъй като по определението на закона имуществото трябва да е придобито от престъпна дейност. Правото за отнемане възниква след установяването на поне едно престъпление от определен вид. При действието на този закон не може да се поставя въпросът за срок на проверката за наличието и произхода на имущество у проверявания и третите лица, преди влизането в сила на постановената присъда. Такъв въпрос може да се поставя само ако Комисията е сезирана въз основа на влязлата в сила присъда или ако проверката от сезираната по-рано Комисия продължава и след влизането в сила на присъдата, тъй като възможността за налагането на наказателна по естеството си мярка не може да съществува неограничено дълго време.

Вторият обсъждан закон – ЗОДНПИ (отм.) урежда отнемането на незаконно придобито имущество, като създава възможност обезпечаването и осъществяването на отнемането да бъдат реализирани преди установяването на престъпление от определен вид по надлежния наказателноправен ред или след установяването по надлежния административнонаказателен ред на административно нарушение от естество да създава облага с парична оценка над 100.000 лев, ако по гражданскопроцесуален ред не бъде установен от ответника законният източник на доходите за придобиване на имущество с парична оценка над 150.000 лева за целия проверяван период от 10 години. И тук редът за

отнемане е гражданскопроцесуален, но правото на държавата да отнеме имуществото също е наказателна по правното си естество мярка. Правното естество на мярката не може да бъде определено като гражданско, тъй като налагането ѝ е заявено от законодателя като средство за постигането на генерална превенция – „да се защитят интересите на обществото чрез предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него“. А и единствените основания за сезиране на Комисията са свързани с престъпление или административно нарушение. Правото за отнемане възниква след повдигане на обвинение за престъпление от определен вид или установяването на административно нарушение от естество да създава облага. При действието на този закон винаги се поставя въпросът за срок на проверката за наличието на имущество у проверявания и третите лица, тъй като възможността за налагането на наказателна по естеството си мярка не може да съществува неограничено дълго време.

Разликата между втория и третия обсъждан закон – ЗПКОНПИ е в това, че наред с общото основание за сезиране на Комисията – установяване по надлежния административнонаказателен ред на административно нарушение от естество да създава облага, са посочени и два отделни състава на административни нарушения: установен с влязъл в сила акт конфликт на интереси и неподаване в срок на декларация за конфликт на интереси.

Уреденото в трите обсъждани закона право на отнемане е наказателна по правното си естество мярка, защото трите последователно действали закони уреждат основния приложим на практика ред за отнемане на имущество, придобито от извършено престъпление или административно нарушение. Уреденото в чл. 53, ал. 2, б. „б“ НК (Нова - ДВ, бр. 28 от 1982 г.) основание за отнемане на придобитото чрез престъплението (според терминологията на НК), когато то не подлежи на връщане или възстановяване, на практика е прилагано много отдавна и много рядко. От законодателя не се очаква широко приложение на по-подробно уреденото в изменения с ДВ, бр. 7 от 2019 г. чл. 53, ал. 2, б. „б“ НК основание за отнемане на придобитата чрез престъплението пряка и непряка облага, ако не подлежат на връщане или възстановяване. В мотивите за изменението на НК е посочено изрично, че то се предприема „за да бъдат защитени обаче в максимална степен интересите на лицата, чието имущество подлежи на конфискация и извън пределите на „гражданската конфискация“, е необходимо да бъде налице уредба на национално ниво, която от една страна да гарантира и защитава правата на всички засегнати страни в наказателното производство и от друга да се създадат реални механизми и процедури за



конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, основаваща се на осъдителна присъда“.

В ЗАНН няма уредено основание за отнемане на дохода от извършено административно нарушение.

съдия Борислав Белазелков

съдия Албена Бонева

съдия Жива Декова

съдия Светлана Калинова

съдия Камелия Маринова

съдия Емилия Донкова

съдия Даниела Стоянова