ДО ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Становище

От проф. д-р Люба Г. Панайотова – Чалъкова

Пловдивски университет „Паисий Хилиндарски“

Адрес : гр. Пловдив, ул. „Цар Асен“ № 24

Е-поща : lpanaiotova@yahoo.fr

във връзка с тълкувателно дело № 1 / 2026г. по описа на ВКС – Гражданска колегия

Настоящото становище е във връзка с постъпило искане по чл. 125 във вр. с чл. 124, ал. 1, т. 1 от изпълняващия функциите на председател на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество на основание пар. 7, ал. 4 от ПЗР на Закона за противодействие на корупцията.

В това искане се поставя въпросът за необходимост от приемане на тълкувателно решение от ОСГК на ВКС поради наличието на противоречива съдебна практика по прилагането на Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество /ЗОНПИ/.

Въпросът, който се поставя засяга тълкуването и прилагането както на вътрешноправни законови текстове, така и на принципни положения, установени в Протокол № 1 към ЕКПЧ. Законовите текстове се отнасят до прилагането на пар. 1, т. 3, т. 8 от ДР на ЗОНПИ, чл. 5, ал. 2, чл. 153, ал. 6 от същия закон.

Формулировката на въпроса е обща по своя характер и се опитва да обобщи разкритите противоречия в съдебната практика, както и да постигне справедливо уеднаквяване като търсен резултат. Всъщност въпросът не е един, а два отделни, видно от запитването на гореспоменатата Комисия.

Въпросите са следните : „Какви са задължителните материалноправни предпоставки за реализиране на потестативното право на държавата за отнемане на незаконно придобито имущество? Къде са нормативно регламентирани?“ По своето правно естество тези въпроси касаят гражданската конфискация като средство за предотвратяване на забогатяване от незаконни източници. Правилното им поставяне и разбиране от отделните съдилища ще има огромно значение за справяне с корупцията и несъобразеното със закона забогатяване на определени лица в страната. Оттам и изключителното значение на тези въпроси в съвременната ни теория и практика.

1. Първи проблем в съдебната практика

Във връзка с първия изтъкнат проблем Комисията твърди, че в съдебната практика има три различни подхода при прилагане на изискването за „значително несъответствие“ в пар. 1, т. 3 от ДР на ЗОНПИ. Също така се твърди, че има различни стандарти относно изискването за наличие на „обосновано предположение“ за незаконен произход на придобитото имущество.

По първия проблем се наблюдават три различни подхода в съдебната практика. Така съгласно първия от тях, когато проверяваното лице няма достатъчно по размер имущество за отнемане в края на проверявания период, то е безпредметно изследването на останалите материалноправни предпоставки на предявения иск. Тук преценката се прави независимо от размера на установеното несъответствие. В този случай измерването се прави въз основа на крайната стойност на наличното имущество. При този подход не се извършва съпоставка между доходи и разходи. В този смисъл са посочени от Комисията множество решения на различни съдилища, които няма да бъдат изброявани тук с оглед на по-голяма краткост на текста. Важното е, че при този подход исковете се отхвърлят като неоснователни дори и при огромно несъответствие между доходи и разходи.

При втория възприет подход от съдилищата се достига до същия резултат, но вследствие на една по-сложна правна конструкция. Тук се изхожда от

понятието „нетни доходи“. За тези доходи има легална дефиниция в пар. 1, т. 8 от ДР на ЗОНПИ. А нетните доходи са доходи, приходи или източници на финансиране, намалени с размера на извършените обичайни и извънредни разходи от проверяваното лице и членовете на семейството му. Въз основа на това определение се приема, че нетният доход е единствено превишението на общия размер на приходите над общия размер на разходите, т.е. оставащите разполагаеми средства, които могат да са нулева, но не и отрицателна величина. Председателят на Комисията изразява несъгласие с възприетото тълкуване на пар. 1, т. 8 от ДР на ЗОНПИ. Той счита, че ако нетният доход е отрицателна величина, то това е показател, че лицето се е издържало от източници с неустановен и предполагаемо незаконен произход, поради което и тази стойност би следвало да се прибавя към стойността на наличното имущество към края на проверявания период.

И като трети вариант на прилагане на закона се изтъква отричането на необходимостта имуществото на лицето да надхвърля стойността от 150 000 лв. Като самостоятелна предпоставка за провеждане на производството по чл. 153 и сл. ЗОНПИ. Според този подход не трябва да се отъждествява притежаваното имущество с понятието „значително несъответствие“. Това несъответствие по принцип дава право на Комисията да направи обосновано предположение, че дадено имущество е незаконно придобито и да образува производство за неговото отнемане. Объркването в тълкуването според нас идва от това, че в пар. 1, т. 3 от ДР на ЗОНПИ „значителното несъответствие“ е онзи размер на несъответствие между имущество и нетен доход, който надвишава 150 000 лв. Но в тази разпоредба законът посочва като подход съотнасянето на две величини – имущество и нетен доход. Въпросът е ако се констатира такова несъответствие, но то е под 150 000 лв. Как биха се разрешили случаите. В смисъл дали и в тези случаи съдът може да направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито и да започне производство. Все пак не бива да се забравя, че става дума за предположение. То може да бъде доказано в един процес, но може да бъде и оборено. Накрая на настоящото изложение ще направим опит за изразяване на мнение по така поставения въпрос.

2. Втори проблем в съдебната практика

Вторият проблем е във връзка с прилагането на чл. 153 ЗОНПИ и по-специално дали за уважаването на този иск е необходимо да се установи връзка между

придобитото имущество и конкретна престъпна дейност. Този въпрос засяга един по-общ въпрос пред съдебната практика и теория, а именно въпросът дали производството по ЗОНПИ е автономно и прилагането му е независимо от установяването на връзка с престъпления. На второ място дали целта на закона изисква връзка с конкретна престъпна дейност или е достатъчно установяване на значително несъответствие. И на трето място дали съществува императивна правна норма, която да въздига връзката с престъпна дейност като задължителна предпоставка за уважаване на иска.

И по тези въпроси се оказва, че има три различни подхода в съдебната практика :

- В първия случай обоснованото предположение за връзка между придобитото имущество и конкретната престъпна дейност по чл. 108 ЗОНПИ се формира на базата на извършеното престъпление. И в тази връзка са цитирани съдебни решения, които подкрепят това виждане.
- Във втората група съдебни актове се прилага по-строг подход като се изисква конкретно и пряко доказване на връзката между престъпната дейност и получените от нея средства. Тези средства трябва да са вложени в придобиването на незаконното имущество.
- Като трета група актове на съда са обособени такива, в които изискването за връзка с престъпна дейност не се разглежда като материалноправна предпоставка за уважаване на иска по чл. 153 ЗОНПИ.

И така създадената противоречива съдебна практика поражда необходимостта от изясняване на въпроса „Представлява ли липсата на императивна норма за връзка между престъпната дейност и придобитото имущество, непреодолима пречка за въздигането и като материалноправна предпоставка за основателност на иска?“ Застъпено е становището, че третият подход най-точно отразява превантивния характер на ЗОНПИ и автономността на производството по този закон, закрепена в чл. 5, ал. 3, като противното прави невъзможно прилагането на този закон в случаите на липса на пряко документиране на престъпните средства, съответно влагането им в конкретно имущество, дори при установено тежко престъпление и драстично несъответствие между доходи и имущество.

С оглед на тези въпроси е образувано и тълкувателно дело № 1/2026г. по описа на ВКС – Гражданска колегия, за приемане на тълкувателно решение.

Становище по първия проблем в съдебната практика

Както беше посочено по-горе в настоящото изложение първият проблем засяга едно изискване на закона за имущество, което да надхвърля 150 000 лв. Този проблем има важна практическа насоченост и не предполага излишно теоритизиране. Във връзка с казаното се наблюдава различно тълкуване на законова разпоредба. Това е разпоредбата на пар. 1, т. 3 от ДР на ЗОНПИ. Всъщност проблемът идва от противоречивото тълкуване не на цялата разпоредба, а на едно понятие в нея, а именно понятието „значително несъответствие". Основният въпрос тук е дали законът изисква имуществото на проверяваното лице само по себе си да надхвърля 150 000лв. към края на проверявания период или прагът се отнася до разликата между две проверявани величини – имуществото и нетният доход. Комисията е посочила богата съдебна практика, която в настоящото становище няма да бъде коментирана за по-голяма опростеност на изложението.

Една група от съдилищата приемат, че ако стойността на придобитото през целия проверяван период и налично в края му имущество е под 150000лв., то изобщо не се поставя въпросът за значително несъответствие. В множество цитирани от Комисията решения съдилищата отхвърлят предявения иск за отнемане само на това основание. Те приемат, че ако няма достатъчно по размер имущество за отнемане, то е безпредметно изследването на останалите материалноправни предпоставки за уважаване на предявения иск, независимо от размера на установеното несъответствие.

Втора група от съдилища стигат до същите изводи, но използвайки една различна правна конструкция. Те приемат, че нетният доход на лицето представлява „оставащите свободни, разполагаеми средства, които могат да са нулева, но не и отрицателна величина."Според тази логика на тези съдилища когато разходите превишават приходите през проверявания период, то нетният доход се приема за нула. Оттук те определят несъответствието като разлика между стойността на имуществото и нулева величина. И оттук се стига до горния извод, че за да се формира значително несъответствие от 150 000 лв. стойността на имуществото само по себе си трябва да надхвърля този праг. Съгласно закона, за да се установи „значително несъответствие"трябва да се изследва нетния доход на проверяваното лице. За целта се налага тълкуване и на пар. 1, т. 8 от ДР на ЗОНПИ. Възможно е нетният доход да бъде както положително, така и отрицателно число. И в тази връзка Комисията стига до

извода, че ако нетният доход е отрицателна величина, то това би означавало, че лицето се е издържало от източници с неустановен и предполагаемо незаконен произход. Тогава към отрицателния нетен доход трябва да се прибави наличното имущество и тази величина да образува несъответствието.

Третата група съдилища категорично отхвърлят необходимостта имуществото да надхвърля 150 000лв. като самостоятелна предпоставка. Всъщност законът изисква съотнасянето на две величини – имущество и нетен доход, като прагът от 150 000лв. се отнася до разликата между тях, не до абсолютната стойност на имуществото.

В настоящото становище изразяваме подкрепа за решенията на съдилищата от третата група. Техните виждания по поставените въпроси съвпадат с тези на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Аргументите на Комисията следва да бъдат подкрепени най-вече с основанието да се осигури прилагането на закона и постигането на неговите цели. В противен случай законът би останал да съществува само като „удар във въздуха“ срещу организираната престъпност в страната. И действително чл. 153 ЗОНПИ въвежда като единствена предпоставка за отнемане „значителното несъответствие“ между нетния доход и имуществото. От тълкуването на разпоредбата е видно, че не се изисква минимална стойност на имуществото, за да се приложи законът. Не би следвало съдебната практика да добавя нови материалноправни предпоставки, защото това ще бъде недопустима намеса в законотворческата дейност. Предпоставката е само една – посоченото в чл. 153 „значително несъответствие“.

Много съществен аргумент на Комисията е отчитането на едно порочно, превратно тълкуване на значението на понятието за нетен доход. Когато проверяваното лице установи недостиг на парични средства, то това не означава автоматично стигане до извода, че нетният му доход е нулев. Този доход може да бъде отрицателна величина и може да служи като знак, че лицето има недекларирани или незаконни източници. И точно отрицателните стойности са важен индикатор за несъответствие между официалните доходи и реалните разходи. Това означава още, че проверяваното лице е направило повече разходи отколкото има установени законни доходи. И точно тук е ролята на Комисията – да разкрие откъде лицето е покривало обичайните си разходи, въпреки че установените законни доходи не са му достатъчни. Може да се добави, че в понятието разходи се включват както обичайните за

издръжка на семейството, но също така и някои извънредни разходи на значителна стойност. Всъщност се съпоставя доход и имущество като закупуването на имущество също е разход за проверяваното лице. И когато разходите му значително надвишават приходите най-резонният въпрос е откъде са източниците на финансиране и законни ли са те.

Комисията изтъква също така, че законът създава неравнопоставеност между правните субекти в нарушение на чл. 6 Конституцията. Всъщност по-точно е да се каже, че съдилищата от първите две групи в техните актове създават такава неравнопоставеност, тълкувайки закона. Стига се до различно третиране на лица и до основателни съмнения в корупционни практики.

И накрая следва да бъде подкрепен и аргументът, че се създава логическо противоречие в системата на закона. Така прагът от 150 000лв. променя своя смисъл – от праг за несъответствие се превръща в праг за стойност на имущество.

И в заключение отговорът на въпроса за задължителните материалноправни предпоставки за реализиране на потестативното право на държавата за отнемане на незаконно придобито имущество се намират в разпоредбата на чл. 153 ЗОНПИ. И считаме, че тази предпоставка е само една единствена, а именно констатирането на значително несъответствие между нетните доходи на проверяваното лице и неговото имущество. Въвеждането от съдебната практика на допълнителни предпоставки води до нарушаване на основната цел на закона и до възможности за развитие на корупция и незаконно обогатяване на определени лица.

Становище по втория проблем в съдебната практика

Вторият констатиран проблем в съдебната практика има по наше мнение по-теоретичен характер от първия, разгледан по-горе. Той засяга същностния въпрос за изискването на закона за връзка с престъпна дейност. В началото на текста споменахме трите подхода на съдилищата, които налагат различни стандарти – от пълно отхвърляне на такова изискване до въвеждане на строги доказателствени критерии за пряко влагане на средства от престъпна дейност.

С настоящото становище изразяваме подкрепа към решенията на онези съдилища, които не изследват връзката с престъпна дейност като материалноправна предпоставка за уважаване на иска. Техните решения съвпадат и с вижданията на Комисията по тези въпроси.

За пълнота на изложението ще се спрем накратко и на другите стандарти от съдебната практика. Първият стандарт е на „обоснованото предположение“ за връзка с престъпна дейност. При този случай трябва да има престъпление, което да е годно да генерира незаконни доходи. А незаконен доход е доход, при който липсва установен законен източник за имуществото. При този подход много от съдилищата са се позовавали на ЕКЗПЧОС във връзка с изискването за пропорционалност при конфискациите на имущества. И това „отваря вратите“ към едни съпоставки между вътрешни и европейски правни източници в разглежданата материя.

Вторият стандарт по думите на Комисията в нейното становище има донякъде „рестриктивен“ характер, защото изисква едно доказано „влагане на средства“ от престъпна дейност в конкретно имущество, предмет на отнемане. Комисията изтъква, че в тези случаи се изисква много висок стандарт на доказване, който е характерен за наказателното производство. А това противоречи на превантивния характер и автономността на производството по ЗОНПИ. Тук има едни завишени изисквания по наше мнение, при които от доказателствата по едно дело да може да се направи извод за влагане на средства, получени от конкретна престъпна дейност.

И при третия подход липсва изискване за връзка с престъпна дейност, за да се уважи искът за отнемане. Но трябва да се отбележи в тази връзка, че предишното законодателство в лицето на ЗОПДНПИ /отм./ е предвиждало такава връзка с престъпна дейност. Сега действащият ЗОНПИ изисква имуществото да е незаконно придобито без да поставя изискване за връзка с престъпна дейност. Възможно е много съдилища да са постановявали своите актове по инерция от старото законодателство досежно гражданската конфискация. Престъпната дейност и по старите закони и по сега действащият е само повод за образуване на проверката от комисията. Това прави проверката законосъобразна и не произволна. И това е важна гаранция за правата на гражданите. Но след като веднъж е образувано производството то следва различен процесуален ред и свои собствени изисквания. От тази гледна точка е сложно на практика да се разграничат подходите, защото именно престъплението в повечето случаи е поводът да започне законосъобразна проверка.

В настоящото становище ще се спрам накратко на аргументите на Комисията за отнемане на незаконно имущество като се опитаме да ги допълним на съответните места.

На първо място Комисията изтъква отсъствието на императивна норма за връзка с престъпна дейност. Оказва се, че първите две групи съдилища прилагат изискването за връзка с престъпна дейност като се мотивират с чл. 1 от Протокол 1 към ЕКПЧ. Тази разпоредба допуска ограничения при условия на законност, обществен интерес и пропорционалност. Много важен стандарт според Протокол 1 е пропорционалността като стандарт за ограничаване на правото на собственост. Но вярно е и това, че изискванията на ЕКПЧ и Протокол 1 имат принципен и условен характер. И действително на ниво вътрешно право липсва императивна норма, която да изисква връзка с престъпна дейност. Съдилищата въвеждат чрез своята съдебна практика подобно изискване.

При третият подход считаме, че най-точно се вижда превантивния характер и автономността на производството по ЗОНПИ. Това производство няма за цел да накаже за извършени престъпления, а цели да предотврати незаконното обогатяване и да отнеме незаконно придобитите блага. Комисията аргументира добре третия подход като дава следните примери :

- Първо, производства при оправдани лица или прекратено наказателно производство. В тези случаи също може да има имущество с неустановен произход, а оправдаването на лицито ще води до неговото запазване.
- Второ, производство при неподадени декларации или установен с влязъл в сила акт конфликт на интереси. При лица, които заемат висши публични длъжности, които не са подали в срок декларация за имущество и интереси /чл. 108, ал. 6 ЗОНПИ/ или при които е установен конфликт на интереси /чл. 108, ал. 5 ЗОНПИ/всъщност няма престъпление. И при подходите, които изискват връзка с престъпно поведение тези производства няма как да завършат с уважаване на иск и отнемане.
- Трето, противоречие с автономността на производството. Съгласно чл. 5, ал. 2 от ЗОНПИ производството се развива „независимо от предприемането на действия и мерки по други закони, включително започване на наказателно производство.“ Тус въпросът опира до

автономния характер на гражданската конфискация. Тя е нещо различно от наказателната конфискация, която е наказание, предвидено в нашия НК. Наказателната конфискация се налага обикновено заедно с друго по-тежко наказание и се развива при условията и предпоставките на НК. Гражданската конфискация не представлява в този смисъл наказание за извършено престъпление, а представлява отнемане на незаконни имущества по гражданскоправен ред. Тя осигурява отнемането, лишаването от собственост на нещо незаконно придобито, независимо от наказателното производство.
От тези аргументи се стига до извода, че производството по ЗОНПИ не изисква установяване на връзка с престъпна дейност.
И накрая може да се коментира въпросът за изискването за пропорционалност като гаранция за спазване правата на гражданите в този закон. Това изискване налага изследване от страна на съда дали една намеса е пропорционална на целта на закона.

В заключение може да се каже, че противоречивата съдебна практика създава правна несигурност и неравнопоставеност. Допуска различно третиране на лица, които се намират в сходно житейско и правно положение. Нарушават се и основни принципи – на равенство пред закона, на справедливост, на законно гарантиране на еднакви условия за стопанска дейност и др. Оттук и необходимостта от тълкувателно решение на ВСК, което да уеднакви практиката и да установи единни критерии за прилагане на закона.
И отговорът на поставения въпрос може да бъде формулиран накратко по следния начин:
„Задължителните материалноправни предпоставки за реализиране на потестативното право на държавата за отнемане на незаконно придобито имущество са посочени изрично в разпоредбата на чл. 153 от ЗОНПИ. И това е една единствена предпоставка, а именно наличието на „значително несъответствие“ между нетния доход на проверяваното лице и имуществото му. Това несъответствие се извлича чрез тълкуване на пар. 1, т. 3 ДР ЗОНПИ, който съдържа „праг на разликата между двете величини„ от 150 000 лв. За уважаването на този иск не е необходимо установяване на връзка между имуществото и конкретна престъпна дейност. Материалноправните предпоставки са нормативно

регламентирани в чл. 153 ЗОНПИ във връзка с пар. 1, т. 3 и т. 8 от ДР, както и във връзка с чл. 5, ал. 2 от същия закон.“

20.10.2026г. .....

/проф. Л. Панайотова – Чалъкова/