



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

*За всички конст. съдили
по ч. 8. №1/13г.
29.04.13г.*

Изх. № 10-00-2 / 19. 04. 2013

На Ваш № 15/к. д. 1/2013 г. от 29.03.2013 г.

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1 за 2013 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 28 март 2013 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 1 за 2013 г., образувано на 15.01.2013 г. по искане на 58 народни представители от 41-вото Народно събрание. С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията, във връзка с чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционния съд, искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за установяване на противоконституционност на чл. 11, ал. 5, чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ) (обн., ДВ бр. 38/2012 г., Решение № 13 на Конституционния съд на Република България от 2012 г., обн., ДВ, бр. 82/2012, изм. и доп., бр. 102/2012, бр. 103/2012г.).

Министърът на правосъдието счита, че искането за установяване противоконституционност на разпоредби от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество следва да бъде уважено в частта относно чл. 11, ал. 5, и отхвърлено по отношение на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 по следните съображения:

I. Относно преценката на конституционността на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ

1. В искането се поддържа, че разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ противоречи на преамбюла (в частта за правовата държава) и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията с аргумент, че възможността за успореден двоен съдебен контрол върху актовете на Комисията за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество – пред административен съд и пред граждански съд - води до правна несигурност и оттук – до противоконституционност на разпоредбата. **Аргументите на вносителите следва да бъдат подкрепени.** Основания за това могат да се открият както в законовия статут на органа и в правната природа на неговите актове, предмет на обжалване, така и в целите на производството за отнемане на незаконно придобито имущество.

2. Комисията за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (наричана по-нататък "комисията"), е определена като независим специализиран постояннодействащ държавен орган. Комисията е юридическо лице със седалище София, чиято дейност се подпомага от администрация, която включва и териториалните ѝ звена,

които са със статут на дирекции. Комисията е колективен орган с 5-годишен мандат (чл. 6).

3. В чл. 11 от закона са предвидени случаите, в които Комисията се произнася с решение, както и процедурата за приемане на решения: „Решенията на комисията се приемат с мнозинство повече от половината от всички членове и се мотивират. В мотивите се посочват фактите, доказателствата, въз основа на които те са установени, както и направените правни изводи“. Систематичният анализ на разпоредбите, уреждащи законовия статут на комисията, не оставя съмнение, че тя е *административен орган*, както и относно правната природа на нейните актове (решенията) – *административни актове*. Аргумент в тази посока се съдържа и в Решение № 13 на Конституционния съд от 13.10.2012 г. (*в част IV. 2.*) – изрично е прието, че актовете на Комисията по чл. 11, ал. 1 ЗОПДНПИ са административни актове.

4. В конкретния случай, актовете на Комисията са важен етап от последователното разгръщане на уреденото в закона производство за отнемане на незаконно придобитото имущество. Недопустимо е от конституционна и процесуална гледна точка да се създават условия за дублиране на съдебни производства пред различни по степен и специализация съдилища като техните решения имат пряко отношение към предмета на конкретния съдебния спор. Възприетото в чл. 11, ал. 5, изр. второ от закона положение („Обжалването на решението не спира неговото изпълнение“) създава потенциална опасност за възникване на правна несигурност относно резултатите от обжалването на решението на Комисията пред административния съд, от една страна, и решението на гражданския съд по налагането на обезпечителни мерки или отнемане на незаконно придобитото имущество, от друга. По този начин могат да се водят паралелни процеси, които да приключат с противоречащи си актове. Непосредственият резултат може да бъде създаване на противоречива съдебна практика, но и възникване на спор за компетентност и напрежение между съдилищата. Ето защо, допускането на възможност за обжалване на решенията на Комисията по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК) не само не гарантира конституционното право на защита на гражданите, но и създава

предпоставки за неговото накърняване. На практика с една формално съответстваща на общата клауза за обжалваемост (чл. 120, ал. 2 от Конституцията) на административните актове процедура по чл. 11, ал. 5 от закона, се постига противоконституционен резултат – правна несигурност, липса на реални гаранции за правата на гражданите, създаване на условия за потенциален конфликт между институциите. В своята съвкупност, установените пороци по отношение на процедурата по чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ обосновават противоречието на разпоредбата с принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Именно правната сигурност като един от най-съществените елементи на идеята за върховенство на закона и правовата държава, въплътени в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, може да е основание за обявяването на разпоредби от закона за противоконституционни (Решение № 13 от 2012 г. на КС, *част III. 5.*).

5. В допълнение, следва да се има предвид, че предвидената в чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ процедура е несъвместима с идеите и целите на самия закон. Така например, не би могло да се спази изискването за неразгласяване процедурата по предварителната проверка (чл. 36 ЗОПДНПИ), след като решението за удължаване на срока на провеждането ѝ трябва да се съобщи на засегнатия, за да се обезпечи правото му да обжалва по реда на АПК. Незабавното произнасяне на общия граждански съд по внесено от Комисията искане за вземане на обезпечителни мерки (чл. 37, ал. 1 ЗОПДНПИ), което очевидно цели да изненада бъдещия ответник, няма да има абсолютно никакъв смисъл, ако същият може да обжалва пред съответния административен съд и предхождащото решение по чл. 11, ал. 1, т. 1 ЗОПДНПИ за внасяне на такова искане в компетентния да се произнесе общ съд.

6. Обявяването на разпоредбата на чл. 11, ал. 5 ЗОПДНПИ за противоконституционна не застрашава правото на защита на гражданите. Правото на защита е гарантирано в рамките на гражданския процес като гражданите имат възможността да правят възражения, включително и по отношение на законосъобразността на прието от Комисията решение. Не би трябвало да има съмнение, че въпросът за законосъобразността на решенията с преходен характер, насочени към развитието на

производството по гражданския иск за отнемане на незаконно придобитото имущество, следва да бъде решаван в състезателния граждански процес пред компетентния да разгледа делото общ съд. По пътя на *косвения съдебен контрол*, гражданският съд може да прецени законосъобразността на решението на Комисията. Според чл. 17, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК) „съдът се произнася инцидентно по валидността на административните актове независимо от това, дали те подлежат на съдебен контрол. Съдът не може да се произнася инцидентно по законосъобразността на административните актове, освен когато такъв акт се противопоставя на страна по делото, която не е била участник в административното производство по издаването и обжалването му“ (вж. в същия смисъл и Ж. Сталев, А. Мингова, О. Стамболиев, В. Попова, Р. Иванова, Българско гражданско процесуално право, С., Сиела, 2012, с. 84). Второто изречение на цитираната разпоредба дава безспорни гаранции за правата на гражданите и по отношение на приетите от Комисията административни актове. Налице е и постоянна практика на Върховния касационен съд в подкрепа на косвения съдебен контрол върху административни актове, осъществяван в рамките на гражданския процес (Решение № 88 от 9.03.2012 г. на ВКС по гр. д. № 1131/2011 г., II г. о., ГК; Решение № 964 от 30.12.2009 г. на ВКС по гр. д. № 3306/2008 г., III г. о., ГК). Също така, в тълкувателно решение на ВКС е прието, че косвеният съдебен контрол върху административни актове, в случаите когато се засяга правото на собственост, се осъществява не само по възражение за нищожност, но и по възражение за *материална законосъобразност* на акта (Тълкувателно решение № 6 от 10.05.2006 г. на ВКС по т. гр. д. № 6/2005 г., ОСГК). Безспорно е прието в правната доктрина, че косвеният съдебен контрол е приложим във всички случаи, когато се иска или установява, че административният акт, който има значение за разрешаване на възникнал между страните друг правен спор, е нищожен (Е. Къндева, „Обявяване на нищожност на административни актове от съда“, сп. *Административно правосъдие* 6/2007, с. 10-11; Н. Николов, „Сравнителен анализ на решенията по чл. 13, ал. 1, т. 2-3 от Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, с

2X

други административни актове”, сп. *Административно правосъдие* 1/2009, с. 45).

7. От друга страна, правата на гражданите са гарантирани и според предвидената в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди нова разпоредба на чл. 2а (обн. ДВ, бр. 38 от 2012 г.), според която държавата отговаря за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и на длъжностните лица по ЗОПДНПИ, извършени при или по повод изпълнение на правомощията или службата им.

Поради изложените аргументи, министърът на правосъдието счита, че искането за установяване противоконституционност на чл. 11, ал. 5 от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество следва да бъде уважено.

II. Относно преценката на конституционността на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ

1. Твърдяното от вносителите нарушаване на принципите на правовата държава и на правото на защита като основание за противоконституционност на посочените разпоредби не може да бъде обосновано. Конституционното право на защита в един справедлив и публичен процес е гарантирано не само с посочените специални разпоредби в ЗОПДНПИ, но и от общите разпоредби на исковата съдебна защита, уредена в Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Нещо повече, самият специален закон съдържа препращаща разпоредба към ГПК, предвиждайки, че за неуредените в раздела „Производство пред съда за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество” въпроси се прилагат неговите разпоредбите. Поради тази причина следва да се отхвърли аргументът на вносителите за липса на процесуална защита на третите лица. Според предвиденото в чл. 218-225 ГПК, правата на третото лице да встъпи в процеса и да извършва съдопроизводствени действия, са изрично гарантирани. В исковото производство за отнемане

на незаконно придобито имущество е налице *пасивно* другарство в гражданския процес. Също така, при иск срещу лицата по чл. 75 ЗОПДНПИ другарството е *необходимо*. При тълкуване на чл. 75 може да се направи заключението, че според закона процесуалната легитимация на проверяваното лице и лицата по чл. 64, 65, 66, 67 и 71 е *съвместна* и в този смисъл има *задължително* другарство в случаите, когато се претендира незаконно имущество, което не е собственост само на проверяваното лице.

2. Самият КС в Решение № 13 от 2012 г. е приел, че „законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество съдържа идеята, че никой не може да придобива повече права от праводателя си, но същевременно *гарантира справедлив процес на всички трети лица, които впоследствие са придобили права върху имущество с незаконен източник*. От момента на началото на производството с налагането на обезпечителните мерки те също разполагат с възможността да се запознаят с доказателствата, да ги оборват и оспорват с всички допустими доказателства, да правят искания и бележки, да ползват помощта на адвокат и т.н. Наред с проверяваното лице тези заинтересовани лица задължително трябва да се конституират като ответници по внесения в съда иск (чл. 76, ал. 2 ЗОПДНПИ) и могат да участват като страни в решаващата фаза на съдебно разглеждане на спора.” (III. 3. *in fine*)

3. В допълнение, може да се посочи практиката на Европейския съд по правата на човека в случаите, когато се засягат правата на третите лица. По делото **GRAYSON ET BARNHAM c. Royaume-Uni** (Requêtes n^{os} 19955/05 et 15085/06, Решение от 23 септември 2008 г.) Съдът е приел, че правото на защита е гарантирано по време на цялото производство, когато делата на жалбоподателите са разгледани от съда в публично производство, даващо възможност за събиране на доказателства, както и при предоставяне на възможност на заинтересованите лица да представят доказателства и да искат призоваване на свидетели. Тези гаранции са осигурени в исковото производство пред гражданския съд по ЗОПДНПИ.

4. По делото **BONGIORNO ET AUTRES c. ITALIE** (Requête № 4514/07, Решение от 5 janvier 2010) Съдът посочва, че правото на жалбоподателите на зачитане на тяхната собственост, като *трети лица*, засегнати от превантивната мярка, предполага наличието на *ефективна съдебна гаранция*. Съдът приема, че доколкото делото се развива в състезателно съдебно производство пред три съдебни инстанции и жалбоподателите с представлявани от адвокат по техен избор като са имали възможността да правят възражения и да представят доказателства в защита на своите интереси, както и да излагат аргументи, обсъдени от съда, правото на защита на третите лица е гарантирано. Също така, Съдът поддържа, че налагането на обезпечителни мерки като част от производството по отнемане на имуществото е предвидена в политиката за превенция на престъпността, и счита, че при прилагането на такава политика законодателят трябва да има широка свобода на преценка, за да се произнесе по наличието на проблем от обществен интерес, изискващ регламентация относно избора на начин на приложение на последната.

По изложените съображения, министърът на правосъдието счита, че искането за установяване противоконституционност на разпоредби от Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество следва да бъде уважено в частта относно чл. 11, ал. 5 и отхвърлено по отношение на чл. 75, ал. 1 и чл. 76, ал. 2.

ЗА МИНИСТЪР:

ДЕНИЦА ВЪЛКОВА

