

КД № 2/98

ДО

Доказателств

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

г-н Г. Марков

**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

за доклад на Конституционния съд

на 22.01.98

15.01.98

**ИСКАНЕ**

от група народни представители за обявяване на противоконституционността на § 1; § 2; § 5; § 9; § 14; § 19 и § 20 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност (Д. В. бр. 123/1997 год.)

По чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията

**ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Народното събрание прие Закона за изменение и допълнение на Закона за нотариусите (Д. В., бр. 104/96 г.) като промени и заглавието на нормативния акт в Закон за нотариусите и нотариалната дейност (Д. В., бр. 123/22.12.1997 год.).

Редица текстове на този закон са в противоречие с Конституцията.

I. Текстове на § 1; § 2; § 5; § 9 и § 14 противоречат на Конституцията поради следните съображения:

Първо, законодателният процес е точно регламентиран, както в Конституцията, така и в редица нормативни актове, които развиват конституционните идеи и принципи. Недопустимо е в една правова държава, законодателят да нарушава императивни правила при изработването и

приемането на закона. В чл. 4, ал. 1 на Конституцията е казано, че „Република България е правова държава“. Този принцип е прогласен и в преамбюла, като стремеж към „правова и социална държава“. Това означава, че законът е задължителен и за законодателя при законотворчеството му.

Конституцията в чл. 88, ал. 1 повелява, че „Законите се обсъждат и приемат с две гласувания“. Това конституционно изискване е развито в ПОДНС (чл. 66, ал. 1 и 4; чл. 68; чл. 69, ал. 3). Също така в чл. 73 от Конституцията се предвижда, че „Организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него“. Следователно, в една правова държава законодателят е длъжен да спазва тези правила. Ако ги наруши, законът, който е приел ще бъде противоконституционен на това основание.

Ако използваме терминологията на процесуалното право (ГПК -чл. 207, б. „б“, НПК- чл. 328, т. 2), законът ще бъде противоконституционен поради допуснати съществени нарушения на законодателния процес.

Второ, в конкретния случай на първо гласуване беше поставен за разглеждане и приет Закона за изменение и допълнение на Закона за нотариусите с вносител народните представители Д. Абаджиев и Е. Йорданов. Този факт изрично е отразен в стенографския протокол (от 25 и 26.11.1997 г.). Тези двама народни представители са упражнили правото си на законодателна инициатива по чл. 87, ал. 1 от Конституцията и единствено техния законопроект е приет на първо четене. Този законопроект очертава рамките на обществените отношения, които трябва да бъдат нормативно регулирани. А те се свеждат до състава на конкурсната комисия (§ 1 от законопроекта), „правото на наследяване“, (§ 5 и § 6 от законопроекта) придобиване правоспособност без конкурс (§ 14, § 15 и § 16 от законопроекта) и няколко други по-незначителни предложения, които нямат принципен характер.

Първото четене за законопроекта е основното, главното. При него се приема или отхвърля философията на закона, идеите и принципите върху които той се гради. Затова е недопустимо след приемането му на първо четене да се правят предложения, които са извън предмета на приетия законопроект, така и такива, които противоречат на неговите принципи. (чл. 69, ал. 2 ПОДНС). Тези изисквания на законодателния процес са нарушени при приемането на следните текстове.

1. При приемането на § 2 (при гласуване на второ четене § 1а), с който се изменя чл. 10, ал. 1 са допуснати следните неконституционосъобразности.

а) в проектозакона с вносител Д. Абаджиев и Е. Йорданов не се прави въобще предложение за изменение и допълнение на чл. 10 ЗН. Това е извън предмета на приетия на първо четене законопроект. За § 2 (чл. 10, ал. 1, ЗН) не е упражнена законодателната инициатива по чл. 87, ал. 1 от Конституцията. Този текст е приет фактически само на едно гласуване (второ

-----  
1 Б. а. Параграфите на законопроекта, приет на първо четене, тези предложения при второто гласуване и публикуваните в Държавен вестник, се различават по номера. Трябва да се сравнява съдържанието им.

3

четене) в противоречие с изискванията на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, че „законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания“.

б) народните представители „могат да правят писмени предложения за изменение и допълнение, но само относно приетия на първо гласуване законопроект“ (чл. 68, ал. 1 ПОДНС). Народните представители Р. П. Рафаилов и Е. Йорданов са направили предложение за нов параграф 1а по доклада на Комисията за второ четене със следното съдържание: „В чл. 10, ал. 1 се отменя“.

Това тяхно предложение не трябваше да бъде поставено на гласуване, защото е извън предмета на законопроекта, приет на първо четене. Въпреки възраженията в тази посока, направени в пленарната зала, предложението на н. п. П. Рафаилов и Е. Йорданов беше предложено за гласуване и беше прието с 98 гласа „за“, 37 „против“ и 28 „въздържали се“ (вж. стенографския протокол от 9.12.1997 год.).

Поиска се прегласуване и отново текста беше приет с 97 „за“, 53 „против“ и 21 „въздържали се“. (стенографския протокол от същата дата). При това положение председателят на Комисията по правните въпроси и законодателството срещу корупцията отказа да докладва следващите текстове и заяви: „Още един път обръщам внимание, че ако приемем това предложение, ние ще минираме цялата структура на законопроекта и не можем да продължаваме неговото разглеждане“.

Така или иначе текста беше приет, което е видно от стенографските протоколи.

На следващото заседание на Народното събрание, състояло се на 15.12.1997 год. народният представител П. Рафаилов заяви, че оттегля предложението си, но то беше вече гласувано дори два пъти при второто четене. В чл. 70 от ПОДНС е казано, че само „Вносителят на законопроекта може да го оттегли до започване на първото гласуване, а след това - само с решение на Народното събрание“. Народният представител П. Рафаилов не е вносител на законопроекта, който беше приет на първо четене за да има право да го оттегля, още повече, че текстът на § 2 (§ 1а по доклада на Комисията) беше приет.

в) В чл. 69, ал. 2 от ПОДНС е посочено, че „при второ четене се обсъждат само предложения на народни представители, посочени по реда на чл. 68, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ“. В доклада на Комисията по правни въпроси и законодателството срещу корупцията, който е раздаден на народните представители (вх. N 53-03-62/9.12.1997 год.) комисията предлага § 1а (чл. 10, ал. 1) да има следното съдържание: „местата за нотариуси в определен район не могат да бъдат по-малко от две. На 25 000 жители в определен район се открива едно място за нотариус“. Този предложен от комисията текст не беше поставен на гласуване. Освен това следва да отбележим, че предложенията на народните представители след първото гласуване се правят в определен срок (чл. 68, ал. 1 ПОДНС).

В нарушение на тези изисквания на 11.12.1997 год. (вх. N 53-03-63) се представя допълнително становище на водещата комисия за друго

4

съдържание на §2 (§ 1а,чл. 10,ал. 1), след като този текст е бил приет на 9.12.1997. Такова предложение въобще не е направено от народни представители. Въпреки това, текста на § 2 (§1а) беше предложен за гласуване и приет със следното съдържание: „ § 1а.В чл. 10а,ал. 1 се изменя така:

/1/. Местата за нотариуси в определен район не могат да бъдат по-малко от две. На 10 000 жители в определен район се открива едно място за нотариус“.

Следователно § 2 (чл. 10,ал. 1,ЗН) е приет в противоречие с основни принципи и изисквания на законодателния процес. Той противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4,ал. ал. 1,К); на чл. 73,чл. 87,ал. 1,чл. 88,ал. 1 от Конституцията.

2.Нарушаване на конституционните изисквания в тази насока са допуснати при приемането и на следните текстове.

а) § 1 с който се изменя заглавието на закона. Такова предложение не е направено от вносителите на законопроекта Д. Абаджиев и Е. Йорданов и въобще не е гласувано на първо четене. За това изменение няма упражнена валидно законодателна инициатива по чл. 87,ал. 1 от Конституцията. Според нас е недопустимо с един закон за изменение и допълнение на действащ нормативен акт и то след първото гласуване да се променя наименованието на закона. Този въпрос не е формален, а принципен. Да оставим настрана и факта, че новото наименование не е удачно.

б) § 5.С този параграф се изменя съдържанието на ал. 2 на чл. 25 и се създават нова ал. 3 и 4.Това е извън предмета на приетия на първо четене законопроект (на Д. Абаджиев и Е. Йорданов). За него няма упражнена законодателна инициатива по чл. 87,ал. 1 от Конституцията. Вярно е, че народните представители П. Рафаилов и Е. Йорданов са направили предложения в тази насока по чл. 68 ПОДНС, но това тяхно предложение е извън рамките посочени в чл. 69,ал. 2 ПОДНС. Освен това, следва да отбележим, че новоприетите текстове не гарантират в по-голяма степен стабилността и валидността на сделките.

в) § 9 с който се определя срока на мандата от 3 години на председателя и членовете на съвета на нотариусите, контролния съвет, дисциплинарната комисия ( чл. 57,т. 2). За такова изменение не е упражнена законодателна инициатива по чл. 87,ал. 1 от Конституцията. Това е извън предмета и обсега на приетия на първо четене законопроект. Идеята при приемането на Закона за нотариусите е с устава, приет от Нотариалната камара да реши този въпрос, а не от законодателя. Това е друга философия за характера на Нотариалната камара и общото събрание на нотариусите.

г) § 14 със своето допълнение на чл. 73,ал. 1 определя предмета на имуществената отговорност на нотариуса. Няма да коментираме дали това е целесъобразно и няма ли да създаде повече проблеми, отколкото да реши. Главното е, че за такова изменение, което е от съществен, принципен характер не е упражнена законодателна инициатива по чл. 87,ал. 1 от Конституцията. Той е извън предмета на приетия на първо четене законопроект.

Следователно поради изложените съображения, § 1;§ 2;§ 5;§ 9 и § 14,ЗННД противоречат на принципите на правовата държава (чл. 4,ал. 1 от

конституцията), на чл. 73, чл. 87, ал. 1, чл. 88, ал. 1 от Конституцията. При тяхното приемане не са спазени конституционните изисквания на законодателния процес, като са допуснати съществени нарушения на процедурните правила в хода на законотворчеството. Законодателният процес е конституционна материя и преминава през различни етапи - от законодателната инициатива по чл. 87, ал. 1, през комисиите на Народното събрание, двете гласувания по чл. 88, ал. 1, правомощията на президента (чл. 98 т. 4, чл. 101), обнародване (чл. 5, ал. 5) и т. н.

II. С § 20 се отменя § 6 от ЗН. С този текст се отнемат придобитите права въз основа на действащо право, което е противоконституционно.

Съгласно отменения § 6 ЗН (§ 20 ЗННД) лицата които са изпълнявали нотариални функции към 9.1.1997 г. в продължение на една година и отговарят на изискванията по чл. 8 „придобиват правоспособност на нотариус без конкурс, за района в който са изпълнявали нотариални функции“, ако в едномесечен срок подадат заявление и необходимите документи. Такива заявления са подадени от 110 лица и министърът на правосъдието е издал съответните заповеди. Ако употребим термина на отм. § 6 те са „придобили правоспособността на нотариус“, т. е. те са вече носители на това право. Това тяхно конкретно право е свързано с конституционното им право на труд и свободата при избора на професия (чл. 48, ал. 3 и 4 от Конституцията). Те са го придобили въз основа на закона и административен акт (заповед) на Министъра на правосъдието, вкл. и с това, че правото им е вписано в регистъра на нотариалната камара. Недопустимо е в една правова държава (чл. 4, ал. 1) с един последващ закон да се отнемат права, които са придобити напълно валидно и законосъобразно. Изрично в чл. 57, ал. 1 от Конституцията е подчертано, че „основните права на гражданите са неотменими“. Фактически и юридически с § 20, с който се отменя § 6 се налага санкция на лица, като им се отнема придобитата правоспособност, без да са извършили някакво закононарушение. Изрично в чл. 14, ал. 3 от Закона за нормативните актове е казано, че „не може да се дава обратна сила на разпоредби, които предвиждат санкции, освен ако те са по-леки от отменените“.

Следователно § 20 ЗННД, с който се изменя § 6 ЗН и лицата „придобили правоспособност за нотариус“ трябва да се явяват на конкурс, противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 48, ал. 3 и 4; чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Чрез § 20 ЗННД се налага санкция на лица, като им се отнемат придобити права по законосъобразен начин.

III. Съгласно Закона за нотариусите са конституирани органи със своите компетенции и правомощия. Това е Нотариалната камара (чл. 4, чл. 5, чл. 14, чл. 51-61); Съвет на нотариусите (чл. 62-68); Контролният съвет (чл. 69-70); Дисциплинарната комисия (чл. 71-72). Приет е и устав за устройство и дейността на Нотариалната камара (чл. 51 ЗН).

С § 19 ЗННД фактически и юридически се ликвидират всички тези законосъобразни органи с единствената цел те да бъдат отново конституирани с оглед новите политически пристрастия. Чрез § 19 ЗННД

6

изпълнителната власт иска да сложи ръка върху узаконяването при разпределението на държавната и общинска собственост, под формата на т. нар. приватизация. Целта е прозрачна, средствата са ясни, но начина по който изпълнителната власт иска да ги реализира в своя изгода е противоконституционен.

Чрез новосъздадените съгласно § 19 нови ал. 4 и 5 на § 5 се предвижда след новия конкурс за нотариуси да се проведе „първото общо събрание на Нотариалната камара и избор на нейните органи“. В ал. 5 „първото общо събрание на Нотариалната камара се свиква от министъра на правосъдието и правната евроинтеграция“. Следователно с § 19 се отменя състоялото се общо събрание на нотариусите на 7.4.1997 год. , конституирането на Нотариалната камара, избора на ръководните му органи, устава, който е приет и въобще всички действия които са извършени в изпълнение на Закона за нотариусите. Това е в противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4,ал. 1), правото на гражданите да се сдружават (чл. 2 и чл. 44 от Конституцията) и стремежа ни към едно действително гражданско общество (чл. 4,ал. 2 от конституцията). Прогласеното с § 19 нова ал. 6 на § 5 е изпразнена от всякакво съдържание, след като и в първия конкурс , съгласно § 20 (с нов § 7) няма да участва представител на Нотариалната камара. Освен всичко останало, това е и незаслужена обида към днешните нотариуси, които честно са изпълнявали професионалния си дълг.

## ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на чл. 149,ал. 1,т. 2 от Конституцията, моля да обявите за противоконституционни:

1. § 1; § 2; § 5; § 9 и § 14, като противоречащи на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1), чл. 73; чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

2. § 20 - относно изменението на § 6 от Закона за нотариусите, като противоречащ на принципите на правовата държава ( чл. 4, ал. 1); чл. 48, ал. 1 и 3 и чл 57, ал. 1 от Конституцията.

3. § 19 , с който се създават нови ал. 4 и 5 на § 5 от Закона за нотариусите, като противоречащи на правовата държава и гражданското общество (чл. 4), както и на правото на сдружаване (чл. 12 и чл. 44 от Конституцията).

Като заинтересовани страни , моля да конституирате Парламентарните групи в 38-то Народно събрание, Министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, Главния прокурор, Съвета на нотариусите.

Моля, на основание чл. 20 ЗКС, служебно да изискате: 1. Стенографските протоколи при първото и второ гласуване на закона за нотариусите; (от 25 и 26.11.1997 год. и 9 и 15.12.1997 год.) 2. Проектозакона за

изменение и допълнение на Закона за нотариусите, внесен от народните представители Д. Абаджиев и Е. Йорданов; 3. Доклада на Комисията по правните въпроси и законодателство срещу корупцията от 9.12.1997 год. (вх. N 53-03-62).

С оглед на факта, че конкурсът за нотариуси е насрочен от Министерството на правосъдието и правната евроинтеграция е целесъобразно Конституционният съд да реши поставения от нас проблем във възможно най-кратък срок.

7 януари 1998 год.

С уважение:

1. Рлобен Корнезов - 1
2. Томас Тодоров Мерджанов
3. Пинто Канел
4. Иван Тенов
5. Стефан Соколов
6. Ружи Стопанчев
7. Иван Борисов Зонев
8. Кристина Д. Пирендофиев
9. Велика Масларова
10. Андон Ст. Данаилов
11. Георги В. Карабашев
12. Георги Алексиев
13. Златко Ги. Златков
14. Иван Костадинов Шандов
15. Бойко Стефанов Великов
16. Любомир Дянтелев
17. Ацел Цайошев
18. Пламен Ставев
19. Свирен Калитров
20. Рейзър Дуйлафчиев
21. Дора Димова

22. Иво Мъвелев Атанасов

23. Георги Георгиев Пирински

24. Румен Свояков Шкор

25. Стефан Веселинов Тойтанушев

26. Жъко Марангозов

27. Димитър Димитров Димитров

28. Иван Димитров Загаузов

29. Матей Девидев

30. Михаил Мичев

31. Христо Зорев

32. Румен Иванов Такоров

33. Ангел Господинов Шакев

34. Атанас Богданов Богданов

35. Стефан Метев Нинев

36. Васил Кеджиев Кожанев

37. Тодор Иванов Костадинов

38. Иван Николов Иванев

39. Иван Димитров Збязов

40. Дочка Стефанова Дончева

41. Драган Георгиев Мотов

42. Ангел Траянев

43. Петър Владимир Димитров

44. Янко Бозков Стоилов

45. Кетев Георгиев Башичев

46. Модест П. Божков

47. Кирил Петров Дорранов

48. Иван Ганков Бабичев

49. Георги Стоилов Божинев

50. Станка Иванова Величкова