Решение № 7
от 26 март 1998 г. по к. д. № 5/98 г.
относно искане за установяване на противоконституционност на § 14, т.5, буква "а" от Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания
(Обн., ДВ, бр.38 от 3 април 1998 г.)

С ъ с т а в: Живко Сталев - председател, Асен Манов, Цанко Хаджистойчев, Станислав Димитров, Неделчо Беронов - докладчик, Стефанка Стоянова, Тодор Тодоров, Александър Арабаджиев, Георги Марков, Маргарита Златарева

Делото е образувано по искане на 50 народни представители от XXXVIII Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на § 14, т. 5, буква "а" от Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ЗИДЗАНН) (ДВ, бр.11 от 1998 г.).

В искането се поддържа, че е допуснато съществено нарушение на законодателния процес, регламентиран в Конституцията (чл.87, чл.88, ал.1 и чл.98, т.4), Закона за нормативните актове и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). След като ЗИДЗАНН е бил приет и президентът е издал указ за обнародването му, Народното събрание с мотивировка, че се отстранява техническа грешка, коригира част от редакцията на § 14, т.5, буква "а" ЗИДЗАНН, с която се изменя чл.37а от Закона за пребиваване на чужденците в Република България (ЗПЧРБ). Оплакванията на искателите са за нарушаване на реда за приемане на закона, а не за неговото съдържание.

С определение от 5.III.1998 г. Конституционният съд допусна искането за разглеждане по същество и конституира като заинтересувани страни Народното събрание, президента и Министерския съвет. Писмени становища са постъпили от Народното събрание и Министерския съвет, които считат искането за неоснователно. В становището на Народното събрание се изтъква, че в Конституцията не съществуват норми, които да регламентират действията на Народното събрание в случаи на допусната техническа грешка, поради което не може да има нарушение на конституционна норма, която не съществува. Освен това в същото становище се посочва, че нарушение на правата на президента би могло да има единствено, ако президентът беше упражнил правото си по чл.101 от Конституцията, а Народното събрание е гласувало поправката след това. Министерският съвет изразява становището, че при упражняване на правото си по чл.87 от Конституцията на законодателна инициатива е внесъл в Народното събрание законопроект, съобразен с действащата по същото време редакция на чл.37а ЗПЧРБ. С това Министерският съвет е изчерпал предоставената му от Конституцията възможност за участие в законодателния процес, поради което не следва да се ангажира със становище по следващите етапи на законодателната процедура, в която не участва. Наред с това се отбелязва, че глобите, приети с § 14, т.5, буква "а" ЗИДЗАНН, са в размерите, които Министерският съвет е предложил, а Народното събрание е гласувало.

Конституционният съд, след като обсъди съображенията, развити в искането, и се запозна със стенографските протоколи за заседанията на Народното събрание на 5.XI.1997 г., 14.I.1998 г. и 28. I.1998 г., прие следното:

Преценката за конституционосъобразност съгласно разпоредбата на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията трябва да бъде направена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не разпоредби на други правни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури (решение по к.д. № 17 от 1991 г.). Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) подлежи на контрол за конституционосъобразност. Неспазването му не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията (определение от 2.VII.1992 г. по к.д. № 13 от 1992 г., решения по к.д. № 6 от 1995 г. и по к.д. № 2 от 1998 г.). Поради това твърдените в искането нарушения на ПОДНС са без значение за решаване на настоящото дело и Конституционният съд не обсъжда дали тези правила са били нарушени.

Министерският съвет на 23.X.1997 г. е внесъл в Народното събрание проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания, с който се предлага размерите на глобите за извършени административни нарушения да бъдат приведени в съответствие с протеклите инфлационни процеси до въвеждане на валутния борд в България. Проектът предвижда промени освен на Закона за административните нарушения и наказания и на други закони, вкл. на Закона за пребиваване на чужденци в Република България (ЗПЧРБ) и по-конкретно на неговия чл.37а, създаден през март 1994 г. (ДВ, бр.27 от 1994 г.). В този вид законопроектът е обсъден и приет с първо гласуване на 5.XI.1997 г. В интервала до второто обсъждане и гласуване на 14.I.1998 г. е настъпила промяна в чл.37а ЗПЧРБ, като с § 11, т.4 от mреходните и заключителните разпоредби на приетия на 2.XII.1997 г. Закон за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ДВ, бр.120 от 1997 г.) размерите на глобите при ползване на труда на чужденци без работна виза се променят от абсолютни суми на брой минимални месечни работни заплати. Този факт не е съобразен от Народното събрание и при второто обсъждане и гласуване на 14.I.1998 г. на ЗИДЗАНН, като се приемат почти единодушно (само при един въздържал се) предложените от Министерския съвет нови размери на глобите по чл.37а ЗПЧРБ, се посочва в § 14, т.5, буква "а", че с това се отменят размерите от 1994 г., а не тези от декември 1997 г. Приетият с второ обсъждане и гласуване на 14.I.1998 г. ЗИДЗАНН може да измени действащата в същия момент правна разпоредба (тази от 1997 г.), а не друга (от 1994 г.), отменена преди това и престанала да съществува в правния мир. Законодателният орган като цяло, а не само отделни негови структури или членове, са допуснали очевидна фактическа грешка, като неточно посочват, че се изменя не действащата при промяната редакция на чл.37а ЗПЧРБ, а друга, която същият законодателен орган е отменил преди 32 дни.

Тази очевидна фактическа грешка е открита по-късно и е отстранена от Народното събрание с гласуване на 28.I.1998 г., преди обнародването на ЗИДЗАНН (ДВ, бр.11 от 1998 г.). Грешката, съответно отстраняването ѝ, не засяга нормотворческата воля на законодателя да увеличи размерите на глобите на някои административни нарушения. Народното събрание приема изцяло предложените от Министерския съвет нови размери на глобите по чл.37а ЗПЧРБ, и то при обсъждане и гласуване на две отделни свои заседания, поради което чл.88, ал.1 от Конституцията не е нарушен. С решението си на 28.I.1998 г. Народното събрание уточнява в § 14, т.5, буква "а" ЗИДЗАНН коя е заварената редакция, която изменя, защото именно и само тя е погрешно посочена.

Отстранена е очевидна фактическа грешка, а не се изменя закон, който е обнародван и влязъл в сила (чл.5, ал.5 от Конституцията), за да се изисква спазване на процедурата по чл.88, ал.1 от Конституцията. При изменението на закон има промяна на волята на законодателя, а поправката поставя в съответствие текста на разпоредбата с вече изразената и непроменена воля.

Поправяне на очевидна фактическа грешка в закон не е изрично уредено от Конституцията. Няма съмнение обаче, че поправка трябва да бъде възможна и че за поправянето изискването на чл.88, ал.1 от Конституцията не се отнася. За поправката на очевидна фактическа грешка следва да се прилага ал.2 на чл.88 от Конституцията. Според нея другите актове на Народното събрание извън законите се приемат с едно гласуване. Тъкмо така е

постъпило Народното събрание в случая, предмет на делото. Ето защо приемането на поправката на очевидна фактическа грешка, допусната в текста на § 14, т.5, буква “а” ЗИДЗАНН, с едно гласуване не нарушава Конституцията.

Конституционният съд е компетентен да се произнесе по искане за установяване на противоконституционност на обнародван закон (чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията и чл.17, ал.2 от Закона за Конституционния съд). Обнародваният на 29.I.1998 г. ЗИДЗАНН е приет с две гласувания на две отделни заседания на Народното събрание. След влизането му в сила не са правени никакви промени в обнародвания в “Държавен вестник” текст.

С поправяне на очевидна фактическа грешка, допусната в редакцията на законов текст, не се нарушава чл.4 от Конституцията. Напротив, именно началата на правовата държава изискват да се избегне обнародването в “Държавен вестник” и влизане в сила на законова норма, която погрешно посочва редакцията на заварената разпоредба, която новият закон изменя.

При отстраняване на очевидна фактическа грешка преди обнародване и влизане в сила на закон не се нарушава чл.8 от Конституцията, защото авторът на грешката извършва отстраняването й, с което принципът на разделение на властите е спазен.

Не е нарушен и чл.87, ал.1 от Конституцията, уреждащ правото на законодателна инициатива, която е за нормотворческата дейност, а не за отстраняване на очевидна фактическа грешка, резултат от пропуск на Народното събрание да посочи вярно досегашната редакция на изменяната разпоредба.

Конституцията в чл.98, т.4 предвижда извършване на действия от президента на републиката, насочени към влизане в сила на приетите от Народното събрание закони.

В случая създадената с § 14, т.5, буква “а” ЗИДЗАНН нова правна уредба не е променена, за нея законодателният процес е приключил в Народното събрание, обнародва се именно приетото ново законодателно решение, което ще влезе в сила и ще следва да се изпълнява. Коригирана е само очевидната фактическа грешка, която не засяга новата правна уредба, а уточнява действително заварената, която новоприетият закон изменя. При отстраняване на такава грешка няма място за нова воля на държавния глава.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 50 народни представители от XXXVIII народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на § 14, т.5, буква “а” от Закона за изменение и допълнение на Закона за административните нарушения и наказания (ДВ, бр. 11 от 1998 г.).