



НОТАРИАЛНА КАМАРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
CHAMBRE DES NOTAIRES DE BULGARIE

Изх. № 66/ 28.01.2015 г.

НАРОДНО СЪБРАНИЕ № 71

ВХ № 115-516-01-4

ПОЛУЧЕНО НА 29.01.2015

ДО
ГОСПОДИН ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
КЪМ 43-то НАРОДНО СЪБРАНИЕ
ПЛ. „КНЯЗ АЛЕКСАНДЪР I“ № 1
1169 СОФИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

Предлагаме на Вашето внимание Становище на Съвета на нотариусите по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, в което изразяваме категоричното си несъгласие и резерви към така планираните законови изменения, тъй като това би довело до противоречива и незаконосъобразна практика, която ще разклати правния ред и разколебае правната сигурност в страната.

Приложено Ви изпращаме и Резолюция на Съвета на нотариатите на Европейския съюз по повод Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата. В Резолюцията се изразява увереност, че в случай на законодателно санкциониране на предложените изменения във визириания закон, това би представлявало заплахата за стабилността, достоверността и обективността на нотариалните удостоверения в Република България, което от своя страна ще доведе до сътресения в гражданския оборот и ще изложи на риск субективните права на гражданите, които ще станат предмет на посегателства и смущения.

Съветът на нотариусите изразява своето желание и готовност да участва при разглеждането и обсъждането на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата.

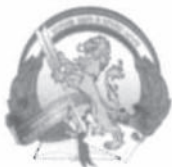
С уважение

КРАСИМИ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА СЪВЕТА НА НОТАРИУСИТЕ



България, гр. София 1303, ул. Опълченска № 46-48 ■ Bulgarie, Sofia 1303, 46-48 rue Opalchenska

Tél. +359 2 980 99 32 ■ Tél. /Fax +359 2 986 77 35 ■ E-mail: chamber@notary-chamber.org ■ www.notary-chamber.org



СТАНОВИЩЕ

На

Нотариална камара на Република България

**По повод Законопроект за изменение и допълнение на Закона за
адвокатурата**

Във връзка с внесените за обсъждане в Народното събрание на 23.01.2015г. Законопроект за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, Нотариалната камара на Република България се противопоставя на част от предложените текстове в този закон, като счита, че с тях се нарушават основни принципи на регулация на отношенията, свързани с обезпечаване и защита на обществения интерес. В мотивите към внесените законопроекти се прокламира съхраняване на концепцията за същността на адвокатската дейност, правата и задълженията на адвокатите като традиционни решения и достижения на българското право, като в противоречие с тези цели се правят предложения за придобиване на функции, не присъщи на независимостта на българската адвокатура (чл.134 ал.1 от Конституцията на РБ и чл.2 ал.1 от Закона за адвокатурата).

I. Пар.15 от Законопроекта предвижда изменение на чл.32 чрез създаването на нова ал.2, по силата на която на лица, упражняващи адвокатската професия, се предоставя удостоверителна компетентност в определен обем: "адвокатът или адвокатът от Европейския съюз има право в кръга на дейността си да удостоверява подписите на частни документи и договори, които не подлежат на вписване, подписите и съдържанието на пълномощни по чл. 37 от Закона за задълженията и договорите, както и верността на преписи и извлечения от книжа и документи по ред, определен от министъра на правосъдието съвместно с Висшия адвокатски съвет.»

Нотариалната камара на РБ счита това предложение за промяна в Закона за адвокатурата, за противоправно и несъстоятелно, по следните съображения:

I. С един от първите закони, които поставят основите на развитие и регламентират нотариалната дейност, а именно - Закона за нотариусите и

околийските съдии, които извършват нотариални дела, от 14.02.1885г., са определени субектите на нотариални функции „а именно „нотариуси и околийски съдии“. В зависимост от социалните потребности и степента на развитие на законодателството в различните етапи от историческото развитие на българската държава и право, кръгът на лицата, упражняващи в пълен или ограничен обем публичната власт да удостоверяват в писмена форма извършените пред тях частноправни изявления, е търпял незначителни промени, но винаги нотариусът е бил главният субект на нотариалните производства и като функция от този статут той е бил носителят на пълната нотариална компетентност.

Етап от започналата реформа в съдебната система в РБ след 1989г. бе приемането на Закона за нотариусите и нотариалната дейност през 1996 година, чиято цел бе да отговори адекватно на настъпилите дълбоки икономически и социални промени в българското общество, които изтласкаха на преден план имуществените интереси на гражданите и стимулираха многократно оборота на сделките между гражданско правните субекти. С този устройствен закон беше създадена съвременната правна регулация на нотариалната дейност, отговаряща на стандартите на европейските правни режими на нотариалната дейност.

С изграждането на частен нотариат в страната бе задоволена обществената необходимост да се направи нотариалната услуга достъпна и удобна за гражданите, която цел бе постигната със ЗННД. Законодателят е оценил тази „обществена необходимост“ и я е регламентирал в чл.10 от ЗННД, според който „на 10 000 жители в определен район се открива едно място за нотариус...При необходимост на повече от определените по ал. 1 нотариуси министърът на правосъдието може по свой почин или по предложение на Съвета на нотариусите да открие допълнителни места за нотариуси в съответния район.“ Смесът на създаденото ограничение на броя на лицата, които могат да упражняват нотариални функции, не е в ограничаване на достъпа на населението до услугата, а е в пряка връзка с характера на предоставените правомощия на нотариусите, които, макар и упражняващи свободна професия, осъществяват вид държавна дейност, подлежаща на непрекъснат контрол. Наред с този принцип като гаранция за защита на правата и интересите на страните в нотариалното производство и осигуряване на възможно най-качествена нотариална услуга, законодателят е въвел конкурсния принцип за придобиване на статус на нотариус, като е посочил и редица изисквания, на които следва да отговаря кандидатът (изискване на юридически стаж-чл.8 ал.1 т.3, за несъвместимост –чл.9).

В исторически план, визирайки всички нормативни актове, които през годините са били източници на организационното и процесуално нотариално право, може да се обобщи, че българският законодател никога не е допуснал в населените места, в които нотариусът упражнява своите

функции, алтернативно лицата, натоварени по силата на изрични законови норми със специална нотариална компетентност (пр. Кметове или съдии по вписванията) да извършват удостоверителна дейност.

Според общата теория на правото, нормативен акт се създава или изменя, когато е налице **обществена необходимост**. Направените в чл.32 ал.2 от проекта за изменение на Закона за адвокатурата предложения за предоставяне на нотариална компетентност на лица, упражняващи адвокатската професия, не целят задоволяване на обществени потребности, които са настъпили през последните години, и които да налагат промяна на действащата регулация на нотариалното удостоверяване. Предложението за разширяване кръга на субектите, носители на публична удостоверителна компетентност, не е мотивирано от нуждата за улесняване достъпа до нотариална услуга или повишаване на нейното качество. Целените промени са единствено в интерес на членовете на адвокатството съсловие, но не и в интерес на обществото.

При наличие на обществена необходимост от осигуряване на бърз и качествен достъп до нотариалните услуги и при сега действащата правна уредба в ЗННД, съществува механизъм за увеличаване броя на нотариусите, а не техните функции да се предоставят на други лица. Налице е действащ нормативен акт, който регламентира последиците от наличието на обществената необходимост за увеличение на броя лица, осъществяващи нотариални функции и предлаганата нормативна промяна е в явно противоречие с него.

2. Във вътрешното ни право нотариалната компетентност е уредена от един единствен нормативен акт – Закон за нотариусите и нотариалната дейност, който постановява, че нотариалната дейност се осъществява от нотариусите, като регламентира и всички изключения от това правило. Съгласно чл.10 от Закона за нормативните актове, „Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни акта от същата степен. Обществени отношения, които спадат към област, за която ИМА издаден нормативен акт, се уреждат с неговото допълнение или изменение, а не с отделен акт от същата степен.” Законът за нотариусите и нотариалната дейност и Законът за адвокатурата са безспорно нормативни актове от една и съща степен. Нотариалната компетентност се урежда единствено и само от Закона за нотариусите и нотариалната дейност. Констатирано е от самите адвокати, на проведената национална конференция, че в закона им липсва уредба на това, какви правомощия се включват в адвокатската дейност. При изначална липсата на норми в ЗА и при пълна и последователна регламентация на нотариалната дейност в ЗННД, предлаганата промяна в ЗА, целяща разширяване на кръга от лица, оправомощени да осъществяват нотариални функции, е в нарушение на каквито и да било нормотворческите правила,

установени от ЗНА, тъй като според изричния му текст, цитиран по-горе, това може да стане само с промяна на Закона за нотариусите и нотариалната дейност.

3. Нотариалните удостоверявания, като вид охранително производство, регламентирано в част Шеста на действащия ГПК, представляват особена юрисдикционна дейност, определят се за проява на така наречената „доброволна юрисдикция“, и са част от установения публичноправен ред. В тази връзка като всяко съдебно производство, те изискват участие на орган, който да движи производството и да постановява охранителния акт. В нотариалните производства органът, комуто държавата е предоставила действията по осъществяването на тази юрисдикция, е нотариусът. Функция от публичния характер на нотариалната дейност, са прогласените в ЗННД и ГПК принципи, на които се подчинява тази дейност, като основните сред тях са законност, безпристрастност и независимост. Резултатът от упражнената от нотариуса публична дейност, са удостоверените от него актове, на които законът придава съответната доказателствена и изпълнителна сила.

Адвокатите по професия действат в защита на конкретен интерес, т.е. по презумпция те не могат да бъдат безпристрастни и независими и няма как да бъде създадена фикцията, че когато осъществяват нотариални функции, те ще са „безпристрастни и независими“, а когато защитават интересите на клиентите, които са ги упълномощили да способстват за разрешаването на правен спор, ще действат изключително в техни интерес. Очевидно е, че е налице противоречие в характера на двете дейности, което ги прави несъвместими. Делегирането на определен вид нотариални удостоверявания на лица, които по силата на конституцията са част от една независима и саморегулираща се организация, е в противоречие с публичния характер на нотариалната дейност.

4. Предвиждането на нотариална компетентност за адвокатите от Европейския съюз пък надхвърля границите на допустимост на териториалния обхват на един вътрешен закон, какъвто е ЗА. С предлаганата промяна на адвокати от Европейския съюз се вмения нотариална компетентност, дори те да нямат такава според местното си право. Така би могло да се стигне до правния абсурд адвокат от европейския съюз да извърши нотариално удостоверяване на територията на друга държава и то според ЗА да е съвсем действително, а според местното право – не, която правна колизия поставя под въпрос действителността на нотариалното удостоверяване, неговите правни последици и като цяло правната сигурност. В допълнение към проблема, съгласно Хагската конвенция, за да може да бъде използвано на територията на страните-членки, каквато е и България, това

удостоверяване трябва да бъде легализирано с апостил от съответната държава. С апостила се удостоверява наличието на нотариална компетентност, каквато, ако според местното си право лицето няма, документът няма да бъде годен предмет на апостилизиране и съответно няма да може да бъде използван. Всичко това обезсмисля подобна разпоредба, като създава само привидност, че е в духа на европейското правно унифициране. Със законодателни промени може да се привежда местното законодателство в съответствие с международното, но не и обратно. Вътрешното право на РБ не е част от законодателството на Европейския съюз, още по-малко на неговите държави-членки, и не може да създава права за субекти, каквито местното им право не предвижда.

5. Ограниченият брой на нотариусите прави възможна незабавната реакция на професионалната им организация по отношение на настъпили законодателни реформи, изискващи промени в начина и условията на работа; прави възможно своевременното унифициране на нотариалната практика, както и упражняването на непрекъснат вътрешен контрол относно изпълнението на изискванията на законите, който се извършва задължително ежегодно във всички нотариални кантори без изключение. Това няма как да се случи, ако удостоверителната функция бъде „отворена“ за неограничен и неконтролируем кръг правни субекти. Такъв контрол не е предвиден дори и пожелателно в предложението за промяна. Предоставянето на подобни функции на неограничен кръг правни субекти означава създаване на невъзможност извършваната от тях дейност да се обзоре и контролира както от органите на държавата, така и от съсловната им организация. Това ще затрудни неимоверно и всички, които биха имали правен интерес да извършат справки относно автентичността на заверен от адвокат документ. При сегашната организация на дейността подобни справки са част от ежедневната работа на нотариалните кантори. Липсата на изисквания за работно време и непрекъснатост на дейността по отношение на адвокатите, което очевидно няма и как да се случи практически, предвид основните им функции – да осъществяват процесуално представителство, което се извършва по дефиниция извън адвокатските кантори, изключително ще затрудни възможността за справки. Подобна невъзможност за проверка и контрол ще създаде абсолютна несигурност и нестабилност в гражданския оборот.

6. С цел повишаване на качеството на услугата “нотариално удостоверяване” и на правната сигурност, на основание чл.28б от ЗННД Нотариалната камара създаде със свои средства единна информационна система с ограничен и контролиран достъп, в която се съдържа база данни – част от служебните архиви, която представлява гаранция за гражданите, особено при извършване на сделки с недвижими имоти чрез пълномощник,

с оглед възможността за незабавна онлайн проверка на автентичността на пълномощното и неговото евентуално оттегляне. С подобна база адвокатурата не разполага и не може да създаде такъв вид правна сигурност за гражданския оборот. Няма и основание за предоставяне на достъп на адвокатите до създадената база, не само поради това, че тя е частна собственост на Нотариалната камара, но и защото това би противоречало на Закона за защита на личните данни, което е отделен проблем и което ще разгледаме по-долу в контекста на идеята за независимост и безпристрастност като абсолютно условие за осъществяване на нотариалните функции, както и в контекста на предлаганата от адвокатурата промяна за предоставяне на неограничен и безконтролен достъп до информация и лични данни, които са част от служебните архиви на нотариусите.

7. Нотариалната камара изразява резервите си и по отношение на чл.31 ал.1 от предложението за изменение на ЗА, по силата който се дава свободния достъп на информация, само срещу предоставяне на адвокатска карта. Намираме текста на тази разпоредба за несъобразена с множество нормативни актове- ЗННД, Закона за защита на личните данни и много други. Към настоящия момент дори съдиите и прокурорите нямат подобен неограничен достъп до информация само на основание собствения си статут. Във всички случаи е нужен специален акт – постановление или разпореждане, при това по конкретно и изрично посочено дело, за да има право нотариусът да предостави информация и документи на държавен служител от такъв ранг. По тази причина няма никакво основание подобна привилегия да бъде предоставяна на адвокатите, без те да имат задължението да мотивират правния интерес и да удостоверяват факта, че с искането за предоставяне на информация не се нарушават други нормативни актове, както и права и законни интереси на лица, които не представляват на никакво основание.

II. В разпоредбата на пар.12 се предвижда изменение на чл.24 ал.1. Текстът на тази норма дефинира съдържанието на понятието „адвокатска професия“, като определя неговия обем чрез примерно изброяване на определени дейности (т.1-т.8) и посочване на обобщаващо понятие за „дейност по възлагане от клиент“ в т.9-„извършване на всякакви други действия, свързани с правно съдействие и защита на свободите, правата и законните интереси на физически и юридически лица“.

Тълкуването на тази норма във връзка с чл.150 ал.1 от Глава петнадесета на ЗИД на ЗА, налага смущаващия извода, че единствено лицата, вписани в регистър на съответната адвокатска колегия, могат да извършват дейностите, определени монополно като «адвокатска

професия». Тези две разпоредби са в пряка колизия с нормата на чл.22 от ЗННД, която дава възможност на страните в едно нотариално производство да възлагат на нотариуса да изготвя документи, да дава устни и писмени консултации, да посредничи за изясняване волята на страните, да прави справки, да набавя документи, книжа и други, както и да бъде изпълнител на завещание или управител на имущество. С оглед еднаквата степен и на двата нормативни акта-ЗННД и ЗА, няма как нормата на чл.24 ал.1 от ЗА да дерогира чл.22 от ЗННД, поради което е налице правно безмислие .

Създаването на административнонаказателни разпоредби в Закона за адвокатурата ,които целят реализирането на отговорност по този Закон чрез налагането на парични санкции на лица ,които нямат качеството «адвокат» ,е в противоречие със Закона за административните нарушения и наказания.Съгласно разпоредбата на чл.6 от ЗАНН един от кумулативно посочените признаци за класифициране на едно деяние като «административно нарушение», е когато е налице действие или бездействие, нарушаващо установения ред на държавното управление. Законът за адвокатурата е нормативен акт ,който определя устройството и принципите на дейност на една съсловна организация , и с оглед на конституционно определената роля на адвокатурата да бъде свободна,независима и самоуправляваща се, тя няма как да бъде част от държавното управление. Ето защо е недопустимо този нормативен акт да разширява персоналното си действие чрез прилагане на санкционни норми спрямо лица,които не са част от професионалната общност, която регулира.

В заключение Нотариалната камара е категорична, че в действащото законодателство на РБ е създадена система от устройствени и процесуални норми,следваща традициите на позитивното ни право, които чрез регламентиране принципите на дейност и организация на частните нотариуси, гарантират в максимална степен сигурността на гражданския оборот и защитават субективните права от посегателства и смущения.Предоставянето на нотариални функции на неограничен кръг правни субекти е заплаха за тази сигурност и ще доведе до разрушаване на градения с десетилетия стабилитет на нотариалните удостоверения.

С уважение,

Красимир Катранджиев
Председател на Съвета на нотариусите на
Нотариалната камара на Република България

РЕЗОЛЮЦИЯ

на Съвета на нотариатите от Европейския съюз по повод на проекта за изменение и допълнение на Закона за адвокатурата, приет на заседание на Висшия адвокатски съвет в Република България на 21.02.2014 г.

УВАЖАЕМА Г-ЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

УВАЖАЕМИ Г-Н МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

В качеството си на организация на нотариатите от латински тип на страните членки на Европейския съюз, Съветът на нотариатите от Европейския съюз (със съкращение на латински - CNUE) следи с особено внимание всички законодателни промени, които могат да засегнат нотариалната професия.

Съветът на нотариатите от Европейския съюз много държи на това във всяка държава с нотариат от латински тип да съществуват ясно установени деонтологични правила, които да се спазват от нотариусите, за да може последните да предлагат на гражданите и бизнеса услуги с качество, съответстващо на назначени от държавата длъжностни лица.

Съветът на нотариатите от Европейския съюз обръща особено внимание на всяка законодателна инициатива, която би могла да засегне фундаменталните устои на нотариалната професия. В контекста на изложеното, през месец май 2014 год. CNUE беше сезиран от българския нотариат с проекта за изменение на Закона за адвокатурата в Република България, приет на заседание на Висшия адвокатски съвет от 21.02.2014 г., които промени, ако бъдат приети от законодателя, ще подложат на сериозен риск стабилността, достоверността и обективността на нотариалните удостоверявания в Република България, което от своя страна ще засегне гражданския оборот.

Въпросните изменения предвиждат възможността определен вид нотариални удостоверявания да бъдат извършвани не от нотариуси, упражняващи нотариална дейност съобразно изискванията и устройствените правила на Закона за нотариусите и нотариалната дейност, а от адвокати, практикуващи свободна професия в съответствие с нормите на Закона за адвокатурата в Република България. Касае се за основни видове нотариални удостоверявания, като например удостоверяването на подписи, удостоверяването на съдържание на документи, удостоверяването на преписи от документи, удостоверяването на дата на документи, заверката на пълномощни за разпореждане с недвижими имоти.

Така предложените промени пораждат сериозно безпокойство в CNUE, защото създават условия за липса на контрол, на безпристрастност и на качество при осъществяването на посочените удостоверявания от лица, които не са нотариуси и за които не съществува задължението да спазват строгите правила на нотариалната професия, а така също създават и условия за злоупотреби.

На първо място, следва да посочим, че след запознаване със законодателната уредба на българския нотариат и на нотариалните производства в Република България, европейските нотариуси можем да заключим, че българските нотариуси упражняват своите функции при спазване на установени правила, отговарящи на най-високите критерии и на добрата практика на континенталното европейско право, правила, които гарантират наличието на обективност, безпристрастност, контрол и защита на правата на обществото при упражняване на професията.

В Република България съществуват специални правила по отношение на назначаването на нотариусите, организацията на тяхната дейност, контролът и санкциите, в случаи на злоупотреба. Предлаганите от адвокатите законодателни изменения не разглеждат тези толкова важни въпроси, което е много сериозен пропуск.

На следващо място, броят на нотариусите в Република България е ограничен, обусловен от броя на населението в съответния съдебен район, и всеки нотариус осъществява нотариални функции, които са му делегирани пряко от държавата. Ограничението в броя на нотариусите, а така също и наличието на многобойни формални изисквания, на които всеки един нотариус трябва да отговаря, правят нотариалната професия прозрачна, подлежаща на контрол и отговаряща на високи критерии за дисциплина и за сигурност, които са абсолютно задължителни в областта на гражданските отношения.

Като се има предвид, че понястоящем в България има повече от 12 000 адвоката, че достъпът до адвокатската професия на практика е много либерален и че предложените от адвокатите промени предвиждат адвокати да придобиват правомощие за извършване на нотариални удостоверявания само на базата на регистрация, то е много вероятно правната сигурност в България да бъде нарушена.

Осъществяването на нотариални функции, отново с цел гарантиране на правната сигурност и стабилността на гражданския оборот, предполага воденето на множество регистри, нотариални книги, архиви и други, които от своя страна предполагат наличието на специфична и скъпо струваща материална база и технически пособия, които не е лесно да се осигурят. Показателен пример в този аспект е централният регистър на пълномощните за разпореждане с недвижими имоти, създаден от Нотариалната камара на Република България, в който може да се направи справка за валидността на всяко едно такова пълномощно. Със сигурност, извеждането на този вид нотариални удостоверявания извън нотариалната система обрича този тип отношения на непрозрачност и създава благоприятни предпоставки за имотни измами.

На последно място, но не и по важност, налице е принципна разлика във функциите на нотариуса и на адвоката, която обективно не позволява осъществяването на нотариални функции от страна на адвокатите, без да бъдат нарушени принципите за обективност и непристрастност. Всеки български нотариус осъществява публични функции, които са му пряко делегирани от държавата със Закона за нотариусите и нотариалната дейност. В този смисъл той е длъжен да бъде непристрастен, обективен, да следи за законосъобразността на своите актове и да следи за опазване интересите на всички участници в нотариалното производство. Адвокатът е доверител на своя клиент, той го представлява и защитава, задължен е да му предоставя правна помощ и съдействие при постигане на неговите права и интереси. В този аспект адвокатът не може да бъде обективен и непристрастен в онзи смисъл, в който законът изисква това от нотариуса.

Изложените съображения, макар и накратко, дават ясен отговор на въпроса защо в континенталните правни системи, в частност в тези, в които традиционно всички охранителни удостоверения се извършват от нотариуси, се проявява изключително внимание и разумен консерватизъм при извършване на каквито и да било фундаментални промени в тази материя. Когато се касае за правната сигурност и за опазване на правата на гражданите, подходът не би могъл да бъде друг.

С оглед на позицията, изложена дотук, CNUE си позволява да изрази своето отрицателно становище по проекта за изменение на Закона за адвокатурата в България и да отправи препоръка към съответните компетентни институции да подложат на задълбочен анализ предложените промени в областта на нотариалните удостоверения. Промяната на действащото към момента в материята законодателство би поставило на риск правната сигурност и правата на гражданите.