



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ №5**

София, 18 февруари 1997 г.

(обн., ДВ, бр. 20 от 7 март 1997 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Иван Григоров

Милчо Костов

Пенчо Пенев

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Александър Арабаджиев

Николай Павлов

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Лидия Здравкова разгледа в закрито заседание на 18.02.1997 г. конституционно дело № 25 от 1996 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

С определение от 16.01.1997 г. Конституционният съд допусна за разглеждане искане на президента на републиката за обявяване противоконституционността на чл. 34, т. 4 от Закона за административното производство (ЗАП) и на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт. Допуснато бе за разглеждане и искането на президента за установяване на несъответствие на тези текстове с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата

на човека и основните свободи, приета и ратифицирана от Република България.

По делото бяха конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, Министерският съвет, главният прокурор, министърът на транспорта, КНСБ и КТ "Подкрепа".

В искането си президентът на републиката твърди, че чл. 34, т. 4 ЗАП противоречи на чл. 56 от Конституцията в частта, която предвижда, че определена категория административни актове не могат да се обжалват по съдебен ред, когато това е предвидено със закон или указ. Същото твърдение за противоконституционност се прави и по отношение разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт, според която дисциплинарните наказания, предвидени в ал. 2, а именно: "забележка", "предупреждение за уволнение", "понижение в звание" и "уволнение", се обжалват по административен ред. Изтъква се, че игнорирането на съдебното обжалване нарушава правото на защита съгласно чл. 56 от Конституцията.

Иска се и обявяването на посочените по-горе разпоредби за несъответстващи с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, която е приета и ратифицирана от Република България.

По делото постъпиха становища от всички заинтересувани страни. В становищата на КТ "Подкрепа" и КНСБ се поддържа искането на президента на републиката. И двата синдиката считат, че след като е изключен съдебният контрол на индивидуален административен акт, засягащ граждански права, сме изправени пред нарушение както на чл. 56 от Конституцията, така и на чл. 6, т. 1 във връзка с чл. 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Сочи се

приоритетът на нормите на международното право пред вътрешното право на страната съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

В становището на Народното събрание се изтъква, че в случая е неудачно да се говори за конституционно нарушение по чл. 56 от Конституцията, доколкото текстът на чл. 120, ал. 2 от същата предвижда, че гражданите могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично предвидените със закон. Посочва се, че клаузите в международните договори не стоят над Конституцията (в случая се има предвид разпоредбата на чл. 120, ал. 2), а тя има върховенство по отношение на тях. Предлага се Конституционният съд да отхвърли искането изцяло.

Подобна е аргументацията, изложена и от Министерския съвет и министъра на транспорта. Допълнително се изтъква, че законодателят е в правото си със закон да изключва съдебното обжалване по отношение на административни актове, издавани в специфични сфери на управление и отнасящи се до специфични дейности. Счита се, че случаят с Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт е точно такъв, защото дейността във връзка с осъществяването на железопътния транспорт е свързана с повишена опасност. Това обосновава изключението, предвидено в чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт.

В становището си главният прокурор счита, че исканията следва да бъдат оставени без уважение изцяло. Обръща се внимание, че макар в чл. 34, т. 4 да се говори освен за закони и за укази, налице е равнопоставеност между понятията "закон" и "указ", тъй като те са употребени в заварен от Конституцията закон - в случая Закона за административното производство. Указите, които има предвид чл. 34, т. 4, са от категорията на нормативните укази, които се приемаха от Държавния съвет и се одобряваха впоследствие със закон от Народното събрание съгласно тогава действащия Закон за нормативните актове.

Главният прокурор счита, че хипотезата, предвидена в чл. 34, т. 4, не се отличава по същество от конституционно предвидената възможност в чл. 120, ал. 2. Приема също така, че при стриктното и буквално тълкуване на чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и на аналогичната разпоредба на чл. 14, т. 3 от Международния пакт за граждански и политически права може да се направи изводът, че в тях се уреждат правата на лицата в допустим процес съгласно правната система на всяка от страните, приела съответния международен договор, а не твърдяната от президента обжалваемост на всички административни актове.

Съдът, след преценка на доводите, направени в искането и становищата на заинтересуваните страни, приема следното:

*1. Относно искането за противоконституционност на чл. 34, т. 4 ЗАП и чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт*

Основното съображение, изтъкнато в искането, е, че тези текстове противоречат на чл. 56 от Конституцията, предвиждащ, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. Позовавайки се на този текст, искателят не е обърнал внимание на един друг много съществен конституционен текст, а именно този на чл. 120, ал. 2, според който гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените от закона. Видно е, че конституционният законодател е въвел изключение за определена категория административни актове, за които не е предвидил възможността да се осъществи съдебна защита.

Тълкувайки взаимноsvързано разпоредбата на чл. 56 с тази на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, съдът стига до извода, че чл. 56 има предвид правото на защита като основно конституционно право в рамките на един конституционно обоснован и допустим процес. Такъв процес може да бъде

както съдебният, така и административният, ако попада в рамката на изключенията, предвидени в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. Целият проблем всъщност е да се тълкува разпоредбата на чл. 120 и да се изясни каква е конституционната мяра на изключението по чл. 120, ал. 2.

Поставя се въпросът дали може законодателят произволно да изключва съответен административен акт от съдебно обжалване. Дали е достатъчна за това преценката му за целесъобразност, или той трябва да се ръководи и от други критерии при определяне на това изключение. Ако се приеме, че законодателят може по целесъобразност да решава както намери за добре въпроса за изключенията по ал. 2, ще се стигне до обезсмисляне на основния конституционен принцип за съдебен контрол върху административните актове, залегнал в текстовете на чл. 120 от Конституцията.

Конституционният съд счита, че законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена (такава е например сферата на националната сигурност). Незасягането на основни конституционно признати права и свободи на гражданите е подчертано като критерий за изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и в решенията на Конституционния съд по к.д. № 13 от 1993 г., к.д. № 9 от 1995 г. и к.д. № 18 от 1995 г.

Този извод от тълкуването на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е изключително важен, тъй като чл. 34, т. 4 в атакуваната му част дословно го повтаря. Не става дума за норма, която да въвежда някакъв конкретен кръг от административни актове, за които да не може да се осъществи обжалване по съдебен ред, както това е сторено например в чл. 34, т. 1, 2 и 3 ЗАП, текстове, които не се атакуват. В случая в чл. 34, т. 4 ЗАП се оказва

възпроизведен един конституционен текст и дори само по тази причина е невъзможно да се мисли за обявяването му за противоконституционен.

Прилагайки същата логика на разсъждения, следва да се потърси и отговорът на въпроса за противоконституционността на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт. Съгласно този текст дисциплинарните наказания се обжалват по административен ред. Според ал. 2 на чл. 9 те са: 1. "забележка", 2. "предупреждение за уволнение", 3. "понижение в звание" и 4. "уволнение". Основният въпрос, който следва да се изясни, е: съществува ли конституционно основание някои от тези дисциплинарни наказания да могат да влязат в обсега на изключенията по чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Конституционният съд счита, че с основание Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт е изключил възможността за съдебно обжалване на актовете, свързани с налагането на дисциплинарни наказания "забележка", "предупреждение за уволнение", "понижение в звание". Изключването на тези административни актове от съдебния ред за обжалване се обосновава с необходимостта от създаване на строга дисциплина, тъй като дейностите, свързани с железопътния транспорт, поначало предполагат или могат да създадат една повишена опасност както за участниците в този транспорт, така и за трети лица. Освен това, и то е решаващо, посочените три вида наказания не накърняват основни граждански права и свободи, за да се приеме, че законодателят е напуснал територията на конституционно признатата целесъобразност съгласно чл. 120, ал. 2.

По друг начин стоят нещата с четвъртото дисциплинарно наказание - уволнението. То засяга основно гражданско право, залегнало в глава втора от Конституцията - правото на труд, поради което е недопустимо актът, свързан с неговото налагане, да бъде изключен от съдебен контрол. По тази причина съдът счита, че в хипотезата на т. 4 на чл. 9, ал. 2 от Указ № 9 за

работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт ал. 3 на същия член е противоконституционна.

Що се отнася до това, че чл. 34, т. 4 говори за укази, както и обстоятелството, че се атакува разпоредба от указ (чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт), съдът възприема тезата на главния прокурор, че в случая, поради ситуацията на заварено законодателство, се касае до нормативен акт, имащ силата на закон, приет съобразно процедурата, предвидена в тогава действащия Закон за нормативните актове. Няма съмнение, че в чл. 34, т. 4 понятието "указ" не е употребено в смисъл на президентски указ според Конституцията на Република България от 1991 г.

*2. По искането за обявяване на несъответствие на чл. 34, т. 4 ЗАП и на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи*

Според чл. 6, т. 1 от конвенцията "Всяко лице при определянето на неговите граждански права и задължения или при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото, или ако съдът счете това за извънредно необходимо в случаите, в които поради специални обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието."

Съдът намира, че несъответствие би могло да се открие само по отношение на ал. 3 на чл. 9 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт в хипотезата на наложено наказание "уволнение" съгласно чл. 9, ал. 2, т. 4, доколкото става дума за основно закрепено гражданско право - правото на труд.

Нормите на чл. 56 и 120 от Конституцията, както и на чл. 34, т. 4 ЗАП в неговата първа част, в която дословно се възпроизвежда разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, са в пълно съответствие с международните задължения, поети от страната по Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, в частност с чл. 6, т. 1 от същата.

Съдът не възприема също така, че дисциплинарните наказания "забележка", "предупреждение за уволнение" и "понижение в звание", предвидени в чл. 9, ал. 2, т. 1, 2 и 3, засягат граждански права на личността в конституционноправен смисъл, а още по-малко представляват хипотези на някакво повдигнато наказателно обвинение, каквито визиращ чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, като задължава приелите я страни в тези случаи да спазват определена публична съдебна процедура.

Не е нарушено правото на защита, предвидено в Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, и поради това, че в нея се говори за право на защита във връзка с осъществяване на конституционно установени процедури, важащи за всяка от страните, подписали конвенцията. В този смисъл е и разпоредбата на чл. 13 от Конвенцията. В случая правото на защита се осъществява при условията на изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от българската Конституция, а именно в рамките не на съдебно, а на законоустановено административно производство.

Съдът не констатира несъответствие между посочените разпоредби и поетите от държавата международни ангажименти, с изключение на



посочената вече хипотеза на ал. 3 във връзка с ал. 2, т. 4 на чл. 9 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт.

Водим от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

#### РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт само в хипотезата на чл. 9, ал. 2, т. 4, предвиждаща налагане на дисциплинарно наказание "уволнение".

Обявява разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт само в хипотезата на чл. 9, ал. 2, когато е предвидено дисциплинарно наказание "уволнение", за несъответстваща с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, приета и ратифицирана от Република България.

Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на чл. 34, т. 4 от Закона за административното производство в частта му, с която е предвидено, че не подлежат на обжалване по съдебен ред актове, за които това е предвидено със закон или указ.

Отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт в хипотезите, с които се налагат дисциплинарни наказания "забележка", "предупреждение за уволнение" и "понижение в звание".

Отхвърля искането за несъответствие на чл. 34, т. 4 от Закона за административното производство и на чл. 9, ал. 3 от Указ № 9 за работата на ръководния и изпълнителския състав в железопътния транспорт относно хипотезите, с които са наложени дисциплинарни наказания "забележка", "предупреждение за уволнение" и "понижение в звание", с чл. 6, т. 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи.

Председател: Асен Манов