

Справка!

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО

КОМИСИЯ ПО ВЪТРЕШНИТЕ АКТОВЕ

До
Контролния съвет на УНСС,
на вниманието на проф.д-р Виолета Цакова

СТ А Н О В И Щ Е

от доц. д-р Вълчин Даскалов,
гл.секретар по вътрешните актове,
председател на Комисия по вътрешните
актове на УНСС,

относно: задължителния характер на
нормата на чл. 36а, ал. 2 ЗВО

Във връзка с поставено запитване от Председателя на Контролния съвет на УНСС, проф. д-р Виолета Цакова, относно задължителния характер и действието на нормата на чл. 36а, ал. 2 от *Закона за висшето образование*¹, изразявам настоящето становище.

I. Постановка на проблема

Съгласно чл. 36а, ал. 2 ЗВО² при определяне на кворума, необходим за провеждане на заседание на колективен орган за управление на висше училище, от списъчния състав се изключват лицата в отпуск при временна нетрудоспособност, поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете или в командировка извън страната. Това правило поставя следните въпроси:

1. Приложимо ли е това правило по отношение на заседанията на Катедрените съвети в Университета за национално и световно стопанство (УНСС)?
2. Задължително ли е предписаното редуциране на списъчния състав³ при определяне

¹ Нататък *ЗВО*, обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г., посл. изм. и доп., бр. 98 от 27.11.2018 г., в сила от 27.11.2018 г.

² За улеснение на четящите целия релевантен нормативен текст:

Чл. 36а. (Нов - ДВ, бр. 60 от 1999 г.) (1) (Изм. - ДВ, бр. 48 от 2004 г.) Заседанията на колективните органи за управление на висшето училище, на неговите основни звена и/или филиали са редовни, ако присъстват две трети от списъчния състав на членовете им.

(2) При определяне на кворума по ал. 1 от списъчния състав се изключват лицата в отпуск при временна нетрудоспособност, поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете или в командировка извън страната. Общият брой на тези лица не може да бъде повече от една четвърт от броя на лицата в списъчния състав.

³ ЗВО не дава определение на понятието „списъчен състав“. Следва да се приеме, че той обхваща всички членове на академичния състав, които са сключили основен трудов договор по смисъла на § 4д, т. 1 ДР ЗВО.

на кворума или Катедреният съвет може да прецени дали да го приложи или не?

3. Допустимо ли е членове на катедрения съвет, които формално са в законно разрешен отпуск на посочените две основания или в командировка извън страната да присъстват на заседание на Катедрения съвет и пълноценно да участват неговата работа, включително и да гласуват при вземането на решения?

4. Страдат ли от порок решения на Катедрения съвет, които са били приети с участието и гласовете на лицата по предходната точка.

II. Анализ на приложимото право

1. Адресати и приложимост на нормата

Първият основен въпрос е, доколко анализираната норма е относима към заседанията на Катедрените съвети в УНСС. Изследваното нормативно правило е формулирано общо. Алинея 1 на чл. 36а ЗВО въвежда изискване за кворум от две трети от списъчния състав за заседанията на колективните органи за управление на висшето училище, на неговите основни звена и/или филиали. Съгласно чл. 24, ал. 1 ЗВО колективни органи за управление на висшето училище са Общото събрание и Академичният съвет. Основните звена на висшето училище са изброени изчерпателно в чл. 25, ал. 2 ЗВО. Такива са: факултетите, департаментите, институтите и колежа. Катедрите не попадат в категорията „основно звено”. Съгласно чл. 26д, ал. 1 ЗВО катедрата има вторичен структурен характер и е звено на основно звено: факултет, департамент, филиал или колеж. Така, нормата по силата на закона не е приложима към заседанията на колективния орган за управление на катедра. Наред с това, в съответствие с принципа на академичната автономия и на основание чл. 21, ал. 1 т. 2 ЗВО, УНСС е възприел чрез своя вътрешен правилник изискването за две трети кворум от списъчния състав и по отношение на заседанията на Катедрените съвети, както и приложението на законовите правила за редуциране на списъчния състав по чл. 36а⁴, ал. 2 ЗВО. На основание чл. 45, ал. 4 от *Правилника за дейността на УНСС*⁵ нормата, предмет на това изследване е приложима по отношение на заседанията на Катедрените съвети в УНСС: „Заседанията на Катедрения съвет са редовни, ако присъстват не по-малко от 2/3 от списъчния състав на членовете му, редуциран съгласно правилата на чл. 36, ал. 2 ЗВО.”.

⁴ В *Правилника за дейността на УНСС* е направена препратка към чл. 36, ал. 2 ЗВО. Явно е налице техническа грешка: чл. 36 ЗВО няма алинеи, а правилата за редуциране на списъчния състав при изчисляване на кворума се съдържат чл. 36а, ал. 2 ЗВО.

⁵ Нататък *ПДУНСС*, приет от ОС на УНСС на 16.03.2005 г., посл. изм. с решение на ОС на УНСС на 20.12.2017 г.

2. Методология на изследването

2.1. Тълкуване

Безспорно анализираният нормативен текст не е съвсем ясен и адекватното му и точно приложение е възможно само след изясняване на действителната воля на законодателя чрез тълкуване, както предписва чл. 45, ал 1 от *Закона за нормативните актове*⁶.

Тълкуването следва да бъде насочено, на първо място, към изясняване на степента на задължителност на правилото. Следва да бъде установено дали нормата е *императивна* и осъществяването на юридическите факти, предвидени в нейната хипотеза поражда за адресатите неотменимо задължение за точно изпълнение на предписаното в нейната диспозиция правило или конкретното поведение на адресатите може да бъде обусловено от тяхната вътрешна преценка и така формираната воля и диспозицията на нормата съдържа само правна възможност за различно поведение – т.е. нормата има *диспозитивен характер*.

На второ място, тълкуването трябва да бъде насочено към точното съдържание на трите структурни елемента на изследваната норма – хипотеза, диспозиция и санкция. Следва да бъде установено кои са точно юридическите факти, които са елементи на фактическия състав, залегнал в хипотезата на нормата, какво е точно съдържанието на предписаното в диспозицията поведение и какви ще бъдат евентуалните санкционни последици при допускане на нарушение.

В основата на установяването на точната воля на законодателя е *езиковото тълкуване*⁷, което е насочено към установяване на точни смисъл и съдържание на използваните в нормата думи и логическите връзки между тях, създадени чрез използваните граматически конструкции в синтаксиса на изреченията. Тълкувателният процес започва с езиково тълкуване, но не може да приключи само с него – подобен подход може да доведе до неоправдан краен нормативизъм. Буквата на закона не бива да води до самоцелни или подчинени на конкретни частни интереси крайни изводи относно точния смисъл на нормата. Цялостното тълкуване следва да бъде извършено въз основа на установените в закона принципи. Съгласно чл. 46, ал. 1 ЗНА при установяването на точната воля на законодателя тълкувателният процес следва да бъде осъществен въз основа на три отправни точки:

⁶ Нататък *ЗНА*, обн., ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г., посл. изм. и доп., бр. 34 от 3.05.2016 г., в сила от 4.11.2016 г.

⁷ Настоящото становище няма за цел да изяснява същността и особеностите на тълкуването (вж. капиталния труд на *Ташев, Р.*, Теория на тълкуването, С, 2001г.). Следващите бележки имат въвеждаща цел тъй като настоящето становище не е предназначено само за лица с юридическо образование.

- смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби – *систематичното тълкуване* не позволява изваждането на отделни норми от контекста на целия нормативен текст,
- целта на тълкувания акт – най-важният коректив при тълкуването е целта на закона. *Телеологичното тълкуване* е основният метод за определяне на императивния съотв. диспозитивния характер на тълкуваната нормативна разпоредба. Императивни са тези норми, които имат за цел да гарантират и защитят важни обществени интереси. Диспозитивните норми са насочени към уреждане на отношения между конкретни правни субекти, целят да защитят техните частни интереси и затова тяхното прилагане в определена степен зависи от волята на тези субекти,
- основните начала на правото на Република България – доколкото предписаните по-горе тълкувателни техники не могат да доведат до ясен краен резултат, последно приложение намират установените в страна правни принципи, върху които е изградена българската правна система.

2.2. Съдебна практика

Адекватността на постигнатите чрез тълкуване резултати следва да се сравнят и с тълкувателната дейност на основните правоприлагащи органи в страната – съдилищата. За целта е необходимо да се потърси и проучи съдебната практика по сходни случаи. Приоритет в тази част на изследването следва да се даде на практиката на върховните съдилища, а при липса на такава – на компетентните съдилища от по-нисък ранг.

3. Анализ на изследваната норма

Направеното проучване показва, че правилото на чл. 36а, ал. 2 ЗВО не е било предмет на официално тълкуване. Липсват тълкувателни волеизявления от компетентни органи, които да имат задължителен характер.

3.1. Структура на нормата

Чл. 36а ЗВО урежда заседанията и работата на колективните органи за управление на висшите училища. С оглед предмета на настоящето изследване и поставените въпроси ал. 1 и ал. 2 следва да се разглеждат в систематично единство. Останалите алинеи нямат пряка връзка с изследването. Ал. 1 и ал. 2 на чл. 36а ЗВО са посветени на задължителния кворум и възможността за неговата редукция. В тази система основната норма е императивното правило на ал. 1, което предписва кворум от две трети от списъчния състав на членовете на колективните органи за управление като условие за редовност на неговите заседания. Правилото на ал. 2 на чл. 36а ЗВО има характера на

спомогателна норма, която няма самостоятелно значение. Тя има за задача да даде възможности за смекчаване на действието на основната норма и така да гарантира основната цел на тази част от закона – колективните органи за управление на висшето училище да са работещи органи и възможните пречки за тяхната работа да бъдат намалени в рамките, които позволява общественият интерес.

Разпоредбата на ал. 2 на чл. 36а ЗВО също представлява комплекс от две правила – главно и подчинено. Главното правило урежда възможността за редуциране на списъчния състав при определяне на кворума при наличието на определени предпоставки (изречение първо). Подчиненото правило е коректив на главното и поставя граница на тази редукция до една четвърт от броя на лицата в списъчния състав (изречение второ).

Изследваната нормативна система не притежава класическата логическа структура на правната норма: хипотеза, диспозиция и санкция. Липсва санкцията като самостоятелно обособен структурен елемент. Нормите имат ясно изразени хипотези и диспозиции. Хипотезите на основната и на спомогателната норма частично се припокриват като хипотезата на основната норма е част от хипотезата на спомогателната⁸. Пряка връзка се наблюдава и в диспозициите на двете норми. Допустимото поведение, което предписва диспозицията на изследваната спомогателна норма, има своето значение само като възможност за облекчаващ коректив на задължителното поведение, което предписва диспозицията на основната норма. От своя страна този коректив е ограничен чрез диспозицията на съдържащото се в спомогателната норма допълнително правило, което въвежда граница на възможната редукция. Липсата на конкретно обособена като структурен елемент санкция в изследваните нормативни разпоредби не означава, че такава липсва. Както е типично за правните норми, които имат регулативен, а не защитен характер, нарушенията на деонтичното поведение води до тежки пороци на крайния резултат, а това води до неблагоприятни последици като нищожност, отменяемост и др.

3.2. Задължителност на нормата

Езиковото тълкуване на нормата пряко не може да даде отговор на въпроса, дали тя е императивна или диспозитивна. Често законодателят езиково подчертава диспозитивния характер на някои норми като използва изрази като „освен ако не е уговорено друго“, „може да“ и други, чрез които се подчертава диспозитивния характер на съответното правило. В изследваната норма такива изрични логически формули

⁸ Вж. по-долу изложението в т. 3.3.

липсват. От друга страна, следва да се подчертае и фактът, че законодателят не е последователен при използване на тази законодателна техника и в българската правна система са налични множество норми, в които липсват изрази, очертаващи изрично възможността за субективна преценка при избор на поведение от страна на адресата, но без никакво съмнение принадлежат към категорията на диспозитивните норми. По тази причина езиковото тълкуване на правилото не е достатъчно за постигане на правилен извод относно задължителността на правилото. За това е необходимо да се изследва каква е точната цел на закона, какви точно интереси се защитават чрез този правен механизъм.

Прилагайки систематично тълкуване, могат да се направят два извода, имащи значение за крайния резултат на изследването:

1. Изследваното правило е част от *Закона за висшето образование*, който има устройствен характер и е част от административното право. Като цяло този правен отрасъл е насочен към гарантиране на важни обществени интереси и в него преобладават императивните норми. Точно по тази причина в административноправните нормативни актове законодателят не използва формулата „*освен ако не е уговорено друго*” и много рядко други формули, които изрично да подчертават възможностите за избор на поведение (като напр. „*може да*”). Малкото диспозитивни норми в административното право обикновено имат подчинено значение и имат за цел да смекчат действието на някои твърде строги императивни норми.

2. Правилото на ал. 2 на чл. 36а ЗВО е спомагателна норма, която няма самостоятелно значение. Тя е свързана с основната норма на ал. 1 на чл. 36а ЗВО, която предписва кворум от две трети от списъчния състав на членовете на колективните органи за управление като условие за редовност на неговите заседания.

Анализът на целта на нормата на ал. 2 на чл. 36а ЗВО е неразривно свързан с целта на основната норма на ал. 1. Въвеждането на изискване за кворум, при това на две трети от списъчния състав на колективния орган, има за цел да гарантира преобладаващо участие на членовете на колектива при вземането на решения. Несъмнено тази норма е императивна, нейната цел е да гарантира важен обществен интерес. Целта на нормата, предмет на настоящето изследване, е да смекчи строгата основна норма. Законодателят си дава сметка, че често в един колектив негови членове по различни причини нямат физическата възможност да присъстват на заседанията му и това може да доведе до блокиране на работата на колективния орган за управление чрез невъзможност за постигане на предписания задължителен кворум по ал. 1. В случаите, когато причините за подобни отсъствия имат обективен характер и важно обществено и/или лично

значение задължителният кворум може да бъде редуциран. Така, целта на закона е чрез този редуциращ механизъм да бъдат създадени по-широки възможности за работа на колективните органи за управление в случаите на оправдано отсъствие на техни членове. Все пак законодателят държи да запази в определени граници сравнително широкото участие на повече членове на колективния орган. За постигането на тази цел е въведено подчиненото правило в нормата, което се задейства само доколкото е активирано главното правило и ограничава редукцията до една четвърт от списъчния състав. Логично възниква въпросът дали при наличието на отсъствия на определените от закона три основания редукцията на кворума трябва задължително да бъде направена. В случаите на колективни органи с по-голям списъчен състав, отсъствието на няколко члена на посочените основания едва ли ще се отрази на кворума и това прави редукцията ненужна. Както беше посочено по-горе, законовото изискване за кворум се отнася само за колективните органи за управление на висшето училище и на неговите основни звена, а тези органи имат сравнително голям списъчен състав⁹. Това означава, че прилагането на редукцията в подобни случаи не е необходимо и колективният орган сам може да прецени и да реши дали да следва да коригира законово предписания кворум чрез редукция или не. Редукцията е една правна възможност и нейното прилагане зависи изцяло от преценката на адресата на правната норма. Тези разсъждения налагат извода, че главното правило е диспозитивна норма от категорията на разрешаващите норми – субектът има право да извърши определено действие, но няма задължение за това¹⁰. Внимателният анализ на целта на подчиненото правило води до обратния извод: установената граница на редукцията има задължителен характер и тази част от цялостната норма на чл. 36а, ал. 2 ЗВО може да бъде определена като императивна. Характерът на нормата като цяло се предопределя от главното правило и така изследваната норма на чл. 36а, ал. 2 ЗВО може да бъде определена като диспозитивна норма, в която има инкорпорирана задължителна граница на възможното поведение.

3.3. Анализ на съдържанието на хипотезата на нормата

Хипотезата на изследваната норма на пръв поглед изглежда проста: „*определяне на кворума*“ и „*лицата в отпуск при временна нетрудоспособност, поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете или в командировка извън страната*“. Всъщност зад тези два израза се крие сложен фактически състав с два обособени комплексни елемента, като всеки от тях

⁹ Вж. изложението в т. II.1.

¹⁰ Вж. *Ташев, Р.*, *Обща теория на правото*, Сиби, 2010г., с. 203.

представлява комплекс от два отделни самостоятелни юридически факта. Редукцията на кворума е допустима при кумулативното наличие на двата комплексни елемента на фактическия състав: „*определяне на кворума*“ и „*лицата в отпуск при временна нетрудоспособност, поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете или в командировка извън страната*“.

3.3.1. *Определяне на кворума*

Елементът на фактическия състав „*определяне на кворума*“ е пряко свързан с основната норма на ал. 1, която предписва задължителен кворум и практически съвпада с нейната хипотеза. Той съдържа два юридически факта, които са пряко свързани с редовността на заседанието. Първият е законосъобразно свикване на заседанието на колективния орган за управление. Това означава, че всички нормативни предписания, вкл. и тези от вътрешните актове на УНСС, които се отнасят до свикването на заседание на колективния орган, трябва да са изпълнени точно. Инициативата за свикване трябва да произлиза от оправомощено за това лице, поканата за заседанието с необходимите задължителни реквизити да е отправена в предписаната форма и по съответния начин до всички членове на колективния орган, минималният срок за отправяне на поканата да е спазен и др. Вторият юридически факт се изразява в начално изпълнение на поканата от оповестените чрез нея членове на колективния орган – на посоченото място и в определеното време са се явили членовете на колективния орган и заседанието е пред своето начало. При кумулативното наличие на тези два юридически факта е изпълнена изцяло хипотезата на основната норма и нейната диспозиция проявява действието – за колективният орган възниква задължението да постигне предписания кворум. В изпълнение на това задължение трябва да установи изпълнението на второто условие за редовността на заседанието – именно наличието на предписания от закона кворум от две трети от списъчния състав.

3.3.2. *Лица в отпуск при временна нетрудоспособност, поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете или в командировка извън страната*

Вторият комплексен елемент на фактическия състав съдържа кумулативно също два юридически факта. На първо място, това е *отсъствието* на членове на колективния орган. Изводът, че хипотезата на правната норма предвижда не просто отпуск на определено основание или разрешена командировка в чужбина, а именно *отсъствие*, може да бъде направен чрез точното езиково тълкуване на използваните изрази. Законът изисква лицата да са „...*в отпуск*...“ и/или „...*в командировка*...“. Използваният съюз „*и*“ дава указание, че лицата са в това фактическо състояние, което е свързано с отсъствие. Вторият юридически факт е наличието на формален акт за установяване на

точно определена причина за отсъствието. Законът урежда три подхипотези на допустими причини за отсъствие:

- *отпуск при временна нетрудоспособност* – съгласно чл. 162, ал. 1 от *Кодекса на труда*¹¹ ползването на отпуск при временна нетрудоспособност е право на всеки работник и служител по трудово правоотношение. Членовете на академичния състав са именно в трудови правоотношения с висшето училище. Служителят няма задължение да отсъства от работа поради временна нетрудоспособност¹², това е негово право, което той може да упражни изцяло или частично по своя преценка. Това право възниква въз основа на разрешение от здравните органи по съответния ред /при по-кратките състояния на временна нетрудоспособност чрез болничен лист/ което установява състоянието на временната нетрудоспособност и определя нейния срок, през който служителят има право да ползва платен отпуск;
- *отпуск поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете* – тези категория отпуски е доста широка и следва да се разглежда като родова категория. В нея попадат няколко различни видове отпуски като отпуск поради бременност и раждане (чл. 163, ал. 1 КТ), отпуск при настаняване на дете по реда на чл. 26 от *Закона за закрила на детето*¹³ (чл. 163, ал. 7 КТ), отпуск при осиновяване на дете до 5-годишна възраст (чл. 164б, ал. 1 КТ,), отпуск на бащата при раждане на дете (чл. 163, ал. 8 КТ), отпуск на осиновителя при осиновяване на дете до 5-годишна възраст (чл. 164б, ал. 8 КТ), допълнителен отпуск за отглеждане на дете до 2-годишна възраст (чл. 164, ал. 1 КТ, съответно при осиновено дете чл. 164б, ал. 7 КТ). Следва да се обърне внимание, че някои от тези типично майчински отпуски могат при изпълнението на определени условия да се ползват и от бащата, съответно осиновителя или дори от техните възходящи роднини от първа степен. Безспорно е, че ползването на отпуските от тази категория са субективно право на служителката/служителя, което може да се упражнява изключително по преценка на титуляра. В самия закон се предвижда възможност за замяна на правото на някои видове отпуски от тази категория с парично обезщетение. Във всички случаи, когато член на

¹¹ Нататък КТ, обн., ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г. и бр. 27 от 4.04.1986 г., посл. изм. и доп. ДВ бр. 92 от 6.11.2018 г.

¹² Въпросът е спорен, при някои здравословни състояния, особено тези, свързани с инфекциозни заболявания, болното лице може да бъде задължено да спазва определено поведение, което изключва контакт с широк кръг трети лица.

¹³ Нататък ЗЗДет, обн., ДВ бр. 48 от 13.06.2000 г., посл. изм. ДВ бр. 24 от 22.03.2019 г., в сила от 1.01.2020 г.

колективния орган отсъства от негово заседание на основание разрешен вид отпуск от тази категория, хипотезата на нормата ще се счита за изпълнена. Така отсъстващото лице може да бъде редуцирано от списъчния състав при определяне на кворума, в рамките на определената граница от една четвърт. Замяната на правото на такъв отпуск с право на парично обезщетение го изключва като основание за отсъствие и в такава ситуация не е възможно редуциране на кворума. Съществуването на правото за ползване на такъв вид отпуск формално се установява със заповед на работодателя. Въз основа на тази заповед служителят може да започне упражняването на това право;

- **командировка извън страната** – съгласно чл. 121, ал. 1 КТ висшето училище в качеството си на работодател може да командирова един или повече членове на колективния орган в качеството им на негови служители за изпълнение на трудовите задължения извън мястото на постоянната им работа. Когато това място е в чужбина, отсъствието на командировано лице на това основание изпълнява хипотезата на правната норма и правилото за редуциране на кворума може да бъде приложено.

Следва изрично да се обърне внимание, че както *Кодексът на труда* така и *Законът за висшето образование* уреждат и много други възможности за законосъобразно отсъствие от работното място (напр. командировка в страната, творчески отпуск и др.). С оглед важността на работата на колективните органи за управление на висшето училище законодателят не стимулира и не подкрепя отсъствията от заседания на колективните органи. По тази причина отсъствията на други законосъобразни основания не са част от хипотезата на изследваната норма и не позволяват прилагането на правилото за редукция на кворума.

Подчинената норма (чл. 36а, ал. 2, изречение второ ЗВО) няма собствена хипотеза. Тя е обвързана пряко към анализираната по-горе хипотеза на главната норма. В случай, че горният фактически състав е изпълнен и главното правило породи действието си, то автоматично поражда действие и подчиненото правило и го ограничава като поставя задължителна граница на тази редукцията на кворума до една четвърт от броя на лицата в списъчния състав.

Хипотезата на нормата на чл. 36а, ал. 2 ЗВО се изразява в отсъствие от редовно свикано заседание на колективния орган за управление на негови членове на основанията, които изчерпателно са посочени в закона. Това е един сложен фактически състав, който се състои от анализираните по-горе юридически факти. Само при

наличието на всички юридически факти фактическият състав ще се счита за изпълнен и диспозицията на нормата ще породи своето действие – предвидената редукция на кворума може да бъде направена в определената задължителна граница.

3.4. Анализ на съдържанието на диспозицията на нормата

Диспозицията на изследваната норма е пряко свързана с диспозицията на основната норма. Императивното правило на ал. 1 от чл. 36а ЗВО обвързва редовността на заседанията на колективния орган за управление с изискването за присъствие на минимален брой членове. Законът изисква да *„присъстват две трети от списъчния състав на членовете“*. Първичното задължение за поведение е за присъствие. То е свързано с вторично задължение за извършване на две действия. Първо, чрез математическо изчисление следва да се установи минималният допустим брой членове за редовност на заседанието по формулата *„две трети от списъчния състав на членовете“*. Второто действие е насочено към установяване на точния брой фактически присъстващи членове на колективния орган и съответствието с изисквания минимум.

Правилото на главната норма на ал. 2 на чл. 36а ЗВО позволява да се извърши редукция на базата (*списъчния състав*) за изчисляване на кворума по основната норма. Това става като *„от списъчния състав се изключват лицата“*, които законът е определил в хипотезата на нормата. Диспозицията на подчинената норма ограничава тази възможност като отново въвежда проста математическа формула - *„не може да бъде повече от една четвърт от броя на лицата в списъчния състав“*.

Във връзка с поставените въпроси, следва изрично да се обърне внимание, че в диспозициите на целия нормативен комплекс по л. 36а ЗВО, отнасящ се до кворума на заседанията (основната императивна норма по ал. 1, спомагателната норма с главно и подчинено ограничително правило по ал. 2) се предписва поведение, което е свързано със задължение за присъствие (по ал. 1) и възможности за редуциращо преизчисление на минималният задължителен брой на присъстващите членове (по ал. 2). Никоя от изследваните норми не съдържа забрана за участие в заседанието или каквото и да е друго ограничение, което по косвен път може да доведе до ограничаването на възможностите на член на колективния орган да участва в работата му. Подобен извод не може да бъде направен и по пътя на екстензивното тълкуване на изследваната норма. Прилагането на различните тълкувателни техники води до същия извод. Систематично изследваната норма се намира в края на глава четвърта „Академична автономия“ ЗВО, където се съдържат норми, които регламентират устройството на висшите училища, организацията и начинът на работа на техните органи. Правата и задълженията на членовете на академичния състав са уредени на съвсем друго място в нормативния акт –

в глава шеста „Академичен състав на висшето училище“. Съгласно чл. 55, ал. 1, т.1 ЗВО основно право на всички членове на академичния състав е *„да избират и да бъдат избирани в ръководните органи на висшето училище“*. Действително членовете на академичния състав са в трудови отношения с висшето училище, наред с това, обаче, те имат и редица други, специални права и задължения, които не са присъщи за обикновения трудовоправен статут. Такива са академичните права и задължения, които имат приоритет пред трудовите. По тази причина трудовоправният статут на членовете на академичния състав се урежда от ЗВО, а според чл. 59 ЗВО *Кодексът на труда* се прилага само субсидиарно. Подобен е и подходът на *Правилника за дейността на УНСС* – препращащата норма на чл. 45, ал. 4 се намира в глава трета „Управление“, съответно правата и задълженията на членовете на академичния състав в глава шеста „Академичен състав“ и чл. 75, т. 1 възпроизвежда същото право *„да избират и да бъдат избирани в ръководните органи на УНСС“*. *Правилникът за дейността на УНСС* стига в регламентацията си и доста по-далеч. Съгласно чл. 77, т. 6 членовете на академичния състав са задължени да *„участват в работата на Катедрените съвети“*. Това изрично задължение, което липсва в общия нормативен текст на ЗВО, който урежда задълженията на членовете на академичния състав (чл. 56, ал. 1 ЗВО), подчертава значението на участието в работата на Катедрените съвети. Всякакво тълкуване на текста на Правилника, което би довело до изводи за ограничения на възможностите за участие в работата на Катедрените съвети би било в противоречие с ясната цел на Правилника. Наред с това, систематичната интерпретация на законовата норма в контекста на целия нормативен акт (ЗВО) води до извода, че законодателят също не допуска мерки и ограничения, които биха ограничавали възможностите за участие на членовете на академичния състав в работата на колективните органи за управление, дори напротив. Достатъчно е да се подчертае отново факта, че редуцията на кворума е допустима в много ограничен кръг случаи. Така се стимулира участието в работата на колективните органи за управление. Въпреки, че правото признава и много други житейски хипотези като обективно мотивирани възможности за отсъствие от работа, по организационни причини те не са признати от закона като основание за редуция. Телеологичното тълкуване води до същия резултат. Целта на правилото по чл. 36а, ал. 2 ЗВО е да улесни работата на колективните органи за управление дори при отсъствие на някои от неговите членове като дава възможност за редуциране на кворума. Нормата няма за задача да възпрепятства участието на членове на колективния орган, които физически присъстват на заседанието само защото имат формалното право да отсъстват. Това би довело до постигането на точно обратната цел – затрудняване на

работата на органа. В този смисъл са разсъжденията и в откритата съдебна практика по същия въпрос: „Целта на разпоредбата на чл. 36а, ал.2, вр.ал.1 от ЗВО, която предвижда, че при определянето на кворума от списъчния състав да се изключват лицата в отпуск при временна нетрудоспособност, поради бременност, раждане и осиновяване и за отглеждане на малко дете или в командировка извън страната/стига общият брой на тези лица да не да бъде повече от една четвърт от броя на лицата в списъчния състав/, е да осигури възможност за функциониране на АС колективен орган при фактическо отсъствие на негови членове на основанията, посочени в нея. Няма пречка обаче при наличие на посочените в разпоредбата основания, членовете на АС, за които тези основания се отнасят да присъстват при провеждане на заседанията и да вземат участие при формиране волята на колективния орган чрез упражняване на правото си глас.“¹⁴

3.5. Санкция при нарушение

Извод, относно санкцията, която може да бъде задействана при нарушение на предписаното поведение може да бъде направен въз основа на основното правило по ал. 1 в нормативния комплекс. Законът определя задължителния кворум от две трети като условие за **редовност** на заседанието на колективния орган. По аргумент от противното се налага изводът, че когато този кворум не бъде достигнат заседанието ще бъде **нередовно** и неговите решения няма да имат правна сила. Тази неблагоприятна последица ще бъде резултат от неизпълнение задължението, залегнало в диспозицията на нормата поради обстоятелството, че тя има императивен характер. Спомагателната норма по ал. 2, която е предмет на настоящето изследване, е диспозитивна. Колективният орган ще приложи редуцията по своя преценка само ако има необходимост от нея. За него няма задължение за това. В случай, че редуцията не бъде приложена, неблагоприятна последица не е уредена, просто ще остане в сила задължителният кворум от две трети от целия списъчен състав по ал. 1. Доколкото правилото за редуция бъде приложено с извършване на някакво нарушение: не са налице някои от елементите на хипотезата (напр. отсъстващите лица отсъстват на друго основание) или на диспозицията (напр. редуцията надвишава границата от една четвърт от списъчния състав), то последицата ще бъде недействителност на извършената редуция и тя няма да повлияе правно релевантно на изисквания кворум. Липсата на някой от елементите на фактическия състав ще води до неговата непълнота и правото на редуция няма да е възникнало. Така например ако е направена редуция на лице, което е в командировка в чужбина и същото това лице се яви на заседанието

¹⁴ Вж. Решение № 1737 от 3.06.2010 г. на АдмС - София по адм. д. № 1952/2010 г.

няма да е налице отсъствие и редукцията ще е недействителна.

III. Заключение

Въз основа на направения задълбочен тълкувателен анализ на нормата на чл. 36а, ал. 2 ЗВО, могат да бъдат дадени следните конкретни отговори на поставените въпроси:

1. Приложимо ли е това правило по отношение на заседанията на катедрените съвети в УНСС?

Правилото на чл. 36а, ал. 2 ЗВО, което предвижда възможности за редукция на задължителния кворум, е приложимо по отношение на заседанията на катедрените съвети в УНСС. Принципно, по силата на закона нормата няма приложение към тези органи. Чл. 45, ал. 4 от Правилника за дейността на УНСС изрично препраща към това правило и по отношение на заседанията на катедрените съвети в университета. В съответствие с принципа на академичната автономия тази препратка е допустима и в УНСС нормата се прилага и по отношение на заседанията на Катедрените съвети.

2. Задължително ли е предписаното редуциране на списъчния състав при определяне на кворума или катедреният съвет може да прецени дали да го приложи или не?

Нормата има диспозитивен характер и нейното приложение зависи изцяло от преценката на съответния Катедрен съвет. Когато редукцията е необходима, тя ще бъде направена. Отговорът на въпроса, дали нормата е императивна или диспозитивна, всъщност няма никакво значение във връзка с основния поставен въпрос. Независимо дали редукцията е задължителна или се прилага само по преценка на Катедрения съвет, тя по никакъв начин не може да повлияе върху възможността за участие на членове на съвета в работата на органа. Както беше изяснено, фактът на отсъствието на определените в нормата лица е част от фактическия състав на хипотезата на нормата – редукцията на кворума е задължителна (ако се приеме, че нормата е императивна) съответно възможна (ако се приеме, че нормата е диспозитивна) само при наличието на отсъствие на членове на съвета на някое от определените основания.

3. Допустимо ли е членове на катедрения съвет, които формално са в законно разрешен отпуск на посочените две основания или в командировка извън страната да присъстват на заседание на катедрения съвет и пълноценно да участват неговата работа, включително и да гласуват при вземането на решения?

Правилото на чл. 36а, ал. 2 ЗВО по никакъв начин не създава пречки на членове на Катедрения съвет да участват в неговата работа. Правилото е насочено само и единствено към възможността за редукция на кворума. Всички присъстващи членове на съвета имат право пълноценно да участват в неговата работа като се изказват, правят

предложения и гласуват при вземането на решения.

Никой от приложените тълкувателни способности не доведе до извод, че присъстващите, които са били командировани в чужбина, но са се завърнали и лицата с разрешен отпуск на определените основания, които въпреки това присъстват на заседанието, дори и да не се прекратили или прекъснали отпуска си, а да са дошли само и единствено за това, нямат право да участват в работата на Катедрения съвет. Подобен извод не би имал правно основание и би довел до възможности за неправомерно накърняване на академичните права на членовете Катедрения съвет.

4. Страдат ли от порок решения на катедрения съвет, които са били приети с участието и гласовете на лицата по предходната точка.

Решенията на катедрения съвет, които са били приети с участието и гласовете на лицата по предходната точка са действителни и не страдат от порок на това основание. Порочно би могло да бъде само решение, което е прието в хипотезата, когато е направена редукция на кворума на някое от законовите основания (напр. командировка в чужбина), а лицето което попада в това основание фактически присъства на заседанието. В този случай решението би могло да бъде порочно не поради участието на това лице в работата на съвета, а поради неправомерно направената редукция на кворума и то само в случай, че именно поради точно тази редукция търсеният кворум е бил намален и практически е компенсирал отсъствието на лица, които нямат основание за това.

София, 8 юни 2019 г.

(2) /
доц. д-р Вълчин Даскалов,
гл. секретар, председател КВА