



Munich Personal RePEc Archive

Opinion on constitutional case No. 7 of 2022 – labour law argumentation

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2022

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/121376/>
MPRA Paper No. 121376, posted 28 Aug 2024 13:32 UTC

СТАНОВИЩЕ ОТНОСНО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7 ОТ 2022 Г. – ТРУДОВОПРАВНА АРГУМЕНТАЦИЯ

*доц. д-р Ивайло Стайков**

I. С определение от 17.05.2022 г. по конституционно дело № 7 от 2022 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на Пленума на Върховния административен съд на Република България за даване на задължително тълкуване на уредбата на чл. 132а, във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, във връзка с отговор на следните въпроси: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори? Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание?“.

В следващите редове се обоснова становището, че правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет (ВСС) не се прекратяват при изтичане на мандата им и че тези лица продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори. Отговорът на втория поставен в искането въпрос, следва да бъде – конституционно недопустимо е преустановяването на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание.

В действителност искането за тълкуване на уредбата на чл. 132а, във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България нахвърля конкретния предмет на това конституционно дело. Става въпрос за съотношението между конституционните (и законовите) принципи за мандатност и за непрекъснатост на упражняването на държавната власт във всички нейни измерения.

Тази проблематика съм изследвал инцидентно по повод трудовоправното положение на членовете на Съвета за електронни медии, но всъщност тя е относима и за членовете на всеки колективен държавен орган, както и за едноличните държавни органи¹. Аргументите са

* доцент по трудово право и осигурително право в Нов български университет. Адвокат.

¹ Стайков, Ив. Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии и сравнение с този на членовете на други колективни държавни органи. С.: Авангард Прима, 2016, 354 с.

трудоваправни, защото съм обосновал тезата, че едноличните държавни органи и членовете на колективните държавни органи изпълняват длъжността си въз основа на комплексно правоотношение, в което е включено и трудово правоотношение². Това специфично трудово правоотношение има много особености (основание за възникване, съдържание, основания за прекратяването му), но това не бива да бъде пречка пред възприемането на неговото съществуване в правната действителност.

Конституционноправните и административноправните аргументи ще бъдат изложени от други автори.

Цялата изложената по-долу аргументация е правно-догматична. Не обсъждам политически, политологически, управленски, организационни и други аспекти на проблематиката. Не разглеждам въпросът за неизпълнението от Народното събрание на разпоредби от Конституцията и други закони – по различни аспекти на този въпрос се е произнасял и Конституционният съд в мотивите на не едно свое решение.

II. В сегашната Конституция от 1991 г. са уредени т. нар. конституционни органи. Главният инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС са конституционни органи (чл. 132а, ал. 1 от Конституцията). Те се избират от Народното събрание (чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията). Инспекторатът към ВСС е избран държавен орган.

Главният инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС изпълняват своята длъжност въз основа комплексно правоотношение, което включва конституционно, административно и трудово правоотношение.

Индивидуалните трудови правоотношения на главния инспектор и десетте инспектори към ВСС, възникват на основание избор.

Под „основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение“ се разбира определен юридически факт, с проявлението на който в правната действителност, правната норма свързва възникването (учредяването) на трудово правоотношение. Регламентираните в действащото законодателство (Кодекса на труда и други нормативни актове – Конституцията и специални закони) основания за възникване на индивидуално трудово правоотношение по своята същност са от категорията на правопораждащите правомерни юридически действия (волеизявленията на определени в правната норма правни субекти и/или

² **Стайков, Ив.** Комплексно правоотношение, в което е включено трудово правоотношение. – В: *Право и бизнес – усъвършенстване на нормативната уредба*. Сборник доклади от Юбилейна научна конференция 2016. Том I. Частно право. София: Издателски комплекс – УНСС, 2017, 359-367. Въпросът за тази правна конструкция е повдигнат в българската трудоваправна теория от доц. Ванюшка Ангушева. Вж. **Ангушева, В.** Разширяване на приложното поле на трудовото право чрез комплексни правоотношения. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Том IV. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, 42-46.

неперсонифицирани правни образувания)³. Още в средата на миналия век проф. Любомир Радоилски определя основанието за възникване на трудовото правоотношение като един от неговите „съществени и необходими елементи (или съставни части)“ – „необходимо е наличието на известни основания – юридически факти – изявяване на известни волеви действия, към които правната норма прикрепва известни права и задължения на субектите на трудовото правоотношение“⁴.

Разкриването на основанието за възникване на дадено трудово правоотношение има важно значение. От него зависи правните норми за кое основание ще се прилагат към това трудово правоотношение – относно момента на възникването, страните по правоотношението, допустимостта и реда за съдебно оспорване на възникването на правоотношението, относно основанията и реда за прекратяване на правоотношението и други⁵.

Възприетата от конституционния законодател правна конструкция за избиране на главния инспектор и десетте инспектори към ВСС следва от специфичната обществена функция на избора като основание за възникване на трудово правоотношение. Тя се изразява в участието на широк кръг от лица (избиратели, „членове“ на избирателното тяло) при определяне на други лица, които да изпълняват определени трудови дейности. По същността си това участие представлява оправомощаване на тези лица да упражняват известни държавни или обществени функции, оправомощаване да осъществяват власт – било държавна, било вътрешноорганизационна⁶. По този начин се разширява демократичното начало в управлението на обществото като цяло и на отделни негови звена и сегменти⁷.

³ За това трудовоправно понятие, неговото теоретично и правоприложно значение, както и видовете основания за възникване на трудово правоотношение по отмененото и по действащото трудово законодателство вж. **Янулов, Ил.** Трудово право и социално законодателство. Част първа. С.: Държавно висше училище за финансови и административни науки. Печатница „Български наука“, 1946, 137-138; **Радоилски, Л.** Трудово право на Народна република България. С.: Наука и изкуство, 1957, 197-208; **Милованов, Кр.** Трудово право. Част първа. С.: НИПП „Г. Димитров“, 1988, 30-79; **Василев, Ат.** Трудово право. Бургас: Бургаски свободен университет, 1997, 130-132; **Мръчков, В.** Основания за възникване на трудовото правоотношение. – Във: *Въпроси на новия Кодекс на труда*. С.: ДРНЗ „Г. Кирков“, 1986, 12-13; **от него:** Трудово право. 9. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2018, 202-204; **Средкова, Кр.** Трудово право. Обща част. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2010, с. 146; **от нея:** Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово право. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, 56-59.

⁴ **Радоилски, Л.** Трудово право, с. 169.

⁵ Вж. в този смисъл за съотношението между различните основания за възникване на трудово правоотношение **Радоилски, Л.** Трудово право, 206-208; **Милованов, Кр.** Трудов договор. Сключване, изменение, прекратяване. 2. прераб. и доп. изд. С.: ИК „Труд и право“, 2008, 32-33; **Мръчков, В.** Трудово право, 203-204; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I, 19-20, 56-59.

⁶ Срв. **Стайнов, П., А. С. Ангелов.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: Наука и изкуство, 1957, 164-165.

⁷ За специфичната функция на избора като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение вж. подробно **Милованов, Кр.** Трудово правоотношение въз основа на избор. С.: БАН, 1976, 11-17. Въпреки, че научното съчинение е написано в условията на различна от днешната социално-икономическа обстановка, при действието на първия Кодекс на труда от 1951 г. (отм.), когато в него няма обща правна уредба на това основание за възникване на трудово правоотношение, преобладаващата част от изложените тези и доктринален анализ, не са загубили своята актуалност и днес.

Изборът като основание за възникване на трудово правоотношение се използва в случаите, когато е особено важно лицето, на което се възлага определена работа, да притежава освен високи професионални и нравствени качества, още и да притежава специфични лични качества и да се ползва с обществено доверие при изпълнение на задълженията, които съдържа съответната длъжност⁸. Това положение е изрично уредено и за тези лица – за главен инспектор и инспектори се избират юристи с високи професионални и нравствени качества (чл. 42, ал. 1 ЗСВ).

III. Не са много разпоредбите в Конституцията и в Закона за съдебната власт, които уреждат избора на главния инспектор и десетте инспектори към ВСС като основание за възникване на индивидуалните им трудови правоотношения. Тази констатация е от значение, защото правната уредба на избора в Кодекса на труда е субсидиарна спрямо специалната правна уредба на избора като основание за възникване на трудово правоотношение, която се съдържа в съответния закон, в акт на Министерския съвет или в устав (чл. 88 КТ). Необходимо е да се анализира съотношението между специалната правна уредба в Конституцията и в Закона за съдебната власт, с общите и принципни положения на избора по раздел III на глава V (чл. 83-88) и раздел II на глава XVI (чл. 337-340) на Кодекса на труда.

Изборното трудово правоотношение е винаги срочно. Действащото българско трудово право не познава избора за неопределено време или пожизнения избор (арг. от чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ). Пряко следствие от сročния характер на изборното трудово правоотношение е и едно от основанията за неговото прекратяване – изтичането на срока, за който лицето е избрано (чл. 337, изр. първо КТ). Това е нормалното и най-често прилаганото основание за прекратяване на изборното трудово правоотношение.

Клаузата за срок (модалитета на сделката) е част от законоустановеното съдържание на всяко изборно трудово правоотношение. Тя част от същественото съдържание (*essentialia negotii*) на това трудово правоотношение. Поради това волеизявленията на избирателното тяло и избираемия (кандидата) за възникването на трудовото правоотношение не съдържат нищо относно срока на трудовото правоотношение⁹. Всякакво „взаимно съгласие“ между избирателното тяло и изборния служител в смисъл трудовото правоотношение да бъде за

⁸ Вж. така и **Милованов, Кр.** Цит. съч. в предходната бележка; **от него:** Трудово право. Част първа, 55-62; Трудов договор, с. 27; **Василев, Ат.** Трудово право, 161-162; **Мръчков, В.** Трудово право, с. 287; **от него:** В: **Мръчков, В., Кр. Средкова, Ат. Василев, Ем. Мингов.** Коментар на Кодекса на труда. 13. прераб. и доп. изд. С.: Сиби, 2021, с. 254-255; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I, с. 58, с. 87; **от нея:** Трудово правоотношение въз основа на избор: възникване и прекратяване. – В: *Правна закрила на труда*. С.: Профиздат, 1988.

⁹ Вж. така **Радоилски, Л.** Трудово право, 205-206; **Милованов, Кр.** Трудово правоотношение въз основа на избор, 61-62; **Мръчков, В.** Трудово право, с. 293, с. 670; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I, с. 92.

неопределено време или за срок, който е различен по продължителност от уредения в правната норма, е недействително.

Срокът, за който се избира служителят, се определя в закона, в акта на Министерския съвет или в устава, където е регламентирана самата изборна длъжност. Ако в тези актове няма разпоредба относно срока на изборното трудово правоотношение, се прилага принципното правило на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ – срокът, за който се избира лицето, е не по-дълъг от пет години (чл. 88, ал. 2 КТ). В закон, в акт на Министерския съвет или в устав на обществена организация може да се уреди по-къс или по-дълъг от петгодишния срок по Кодекса на труда. Срокът на изборното трудово правоотношение е винаги за определено време (*dies certus*), при това е от категорията на абсолютно определените срокове. Не е възможно (по-точно не е оправдано от гледна точка на същността на изборната длъжност) да се предвиди определяем срок (*dies incertus*), какъвто например е познат при някои от срочните трудови договори (чл. 68, ал. 1, т. 2-4 КТ).

Действащото обективно право познава различна продължителност на срока на изборното трудово правоотношение, което е следствие от характера на изборната длъжност, за която е предвиден. Преценката за продължителността на срока на изборното трудово правоотношение е изцяло във волята на нормотвореца.

В действителност разпоредбата на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ в тази си редакция не се прилага, защото когато се урежда една изборна длъжност винаги се посочва и срокът, за който тя се заема. Използваният от законодателя израз „не по-дълъг от пет години“ по отношение на срока, от една страна придава диспозитивен характер на правната норма, с предвиден абсолютен максимум, а от друга страна и известен бланкетен характер на разпоредбата. Ако в закон, в акт на Министерския съвет или в устав, където е регламентирана изборна длъжност, не се уреди и срокът, за който тя ще се заема, по правилото на чл. 88, ал. 2 КТ ще се прилага чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ. При субсидиарното прилагане на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ в действителност ще има пълна неяснота (правна неуреденост) какъв е срокът на изборното трудово правоотношение. Съвсем друго щеше да бъде положението, ако разпоредбата на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ нямаше сегашния диспозитивен и бланкетен характер, а се уреждаше, че срокът, за който се избира лицето е пет години. Поради тази причина изначално нормотворецът изключва прилагането на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ във връзка с чл. 88, ал. 2 КТ. В специалните закони, в които са уредени изборни длъжности, винаги се посочва и срокът на изборното трудово правоотношение¹⁰. От друга гледна точка, сегашната редакция на чл. 83, ал.

¹⁰ Вж. напр. 6 години мандат на КПКОНПИ (чл. 8, ал. 7 ЗПКОНПИ); 5 години мандат на председателя и членовете на КЗЛД (чл. 7, ал. 2 ЗЗЛД), както и 5 години мандат на: членовете на КРДОПБГДСРСБНА (чл. 5, ал. 1, изр. първо ЗДРДОПБГДСРСБНА); членовете на ДКСИ (чл. 6, ал. 1 ЗЗКИ); членовете на КЗК (чл. 4, ал. 1 ЗЗК); членовете на КЗД (чл. 41, ал. 2 ЗЗДискр); членовете на КРС (чл. 22, ал. 3-5 ЗЕС).

2, изр. второ КТ поставя въпросът дали може да се предвиди и по-дълъг от петгодишния срок? Отговорът е положителен и той следва от разпоредбата на чл. 88, ал. 2 КТ. Но и при този отговор остава проблемът, че всъщност се обезсмисля идеята на законодателя да уреди не само принципа за срочността на изборното трудово правоотношение, но и принципа за един определен като максимална продължителност срок – пет години.

Може да се постави на разискване въпросът, при това положение доколко е необходима разпоредбата на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ в действащото трудово право? Възможно ли е нейната отмяна поради фактическото ѝ неприлагане? Отговорът на въпроса следва да бъде отрицателен.

Смисълът и основанието за съществуването на разпоредбата на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ в действащото право е, че в нея се съдържа принципът за срочния по дефиниция характер на изборното трудово правоотношение. Без нейното съществуване не може да се направи правно-логическата връзка между нея и разпоредбата на чл. 337, изр. първо КТ – трудовото правоотношение, възникнало от избор, се прекратява с изтичане на срока, за който лицето е избрано. Ако я няма разпоредбата на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ, няма как да се определи основанието за прекратяване на изборното трудово правоотношение по чл. 337, изр. първо КТ – изтичането на определен срок като юридически факт от обективната правна действителност.

На второ място, съществуването на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ е оправдано и в случай, че в специалната правна уредба (най-често това може да бъде устав на обществена организация поради пропуск при съставянето му) не е посочен срокът, за който се избира лицето, за да може по силата на чл. 88, ал. 2 КТ да се приложи чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ. При бъдещо изменение на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ може като предложение *de lege ferenda* новата редакция на разпоредбата да бъде „срокът, за който се избира лицето, е пет години“ или друг (по-къс или по-дълъг срок по преценка на законодателя). Така редактирана, разпоредбата няма да създава на правоприложителя анализиращия проблем относно срока на изборното трудово правоотношение при прилагането на чл. 83, ал. 2, изр. второ КТ във вр. с чл. 88, ал. 2 КТ. Предвид на изложеното, разпоредбата може да има и следната редакция: „Лицето се избира за определен срок“. Смисълът на такава по същество бланкетна разпоредба е единствено да уреди по позитивно-правен начин *in definitio* срочният характер на изборното трудово правоотношение.

IV. В ал. 2 и ал. 3 на чл. 132а от Конституцията са уредени мандатите на главния инспектор – пет години и на инспекторите – четири години. В тези две алинеи не се използва понятието „мандат“, а само е уреден срокът, за който се избират лицата. Но от използвания в следващата ал. 3 израз „два

последователни мандата“ следва, че срокът, за който се избират лицата, е всъщност продължителността на техния мандат.

Понятието „мандат“ има основно обществено-политическо значение, а като правно понятие е такова на конституционното, административното и гражданското право – мандат на орган на държавна власт, на управителен или контролен орган на обществена организация (сдружение с нестопанска цел – напр. народно читалище, синдикална организация и др.), търговско дружество или на кооперация, при договора за поръчка¹¹. От трудовоправна гледна точка понятието „мандат“ в случая съвпада в съдържателно отношение с понятието „срок на изборното трудово правоотношение“ на главния инспектор и на инспекторите към ВСС. Друг е въпросът (фактически и правен), че срокът на изборното трудово правоотношение по принцип съвпада с мандата на държавния орган (когато той има такъв), но това не е задължително¹².

Проблемът с използваното от законодателя понятие „мандат“ (т. нар. публичноправен мандат, в отграничение от мандата в частното право – договор за поръчка (*mandatum*) по чл. 280-292 ЗЗД) е по-комплициран и изисква отделно научно изследване. При някои колективни държавни органи е уредено периодичното и по схема обновяване на персоналия им състав. В правната уредба на всички държавни органи се съдържа възможността за предсрочно прекратяване на трудовото правоотношение на техен член. Може да се приеме, че един колективен държавен орган няма мандат, а такъв имат членовете на неговия персонален съвет. Възможно е законодателят да уреди и хипотези на мандат на колективен държавен орган – Народното събрание (чл. 64, ал. 1 Конст.)¹³. При едноличните органи на

¹¹ Вж. и **Николова, Р.** Административноправно положение на обществените електронни медии в България. Благоевград: УИ „Неофит Рилски“, 2009, 55-56, 71-72 и особено бел. 94 под линия на с. 71, където авторката разграничава три значения на понятието „мандат“ в действащото българско право. По повод срочния трудов договор по чл. 68, ал. 1, т. 5 КТ проф. Васил Мръчков също посочва, че „в правото понятието „мандат“ се употребява поне в три смисъла в гражданското, конституционното и изборното право“. **Мръчков, В.** – В: *Коментар на Кодекса на труда*, с. 221.

¹² Вж. така и **Милованов, Кр.** Трудово правоотношение въз основа на избор, с. 89 – „срокът на изборното трудово правоотношение се определя от срока на мандата. [...] Трудовото правоотношение съществува вътре в този срок и може да възникне в един по-късен момент, но се прекратява по начало с изтичане на срока на мандата“. Вж. и **Василев, Ат.** Трудово право, с. 510 – „... прекратителното основание да се определи чрез мандата, а не чрез срока. А мандатът се прекратява с изтичането на срока ...“.

¹³ По повод мандата на конституционните съдии в Република България проф. Борис Спасов посочва, че „деветгодишният мандат, определен в чл. 147, ал. 2, изр. първо Конст., всъщност се отнася до Конституционния съд, а не до съдиите в неговия състав. Той е максимално възможния срок на пълномощията на част от състава на Конституционния съд“. Авторът подкрепя тезата си с аргументи от уредената в чл. 147, ал. 2, изр. трето Конст. ротация (периодично обновяване) на състава на Конституционния съд. **Спасов, Б.** Конституционният съд. С.: Легакон, 1994, 17-18.

В обратния смисъл на становището на проф. Б. Спасов е тезата на проф. Стефан Стойчев – „Мандатът на конституционните съдии е 9 години. Но това в никакъв случай не означава, че и мандатът на Конституционния съд като орган е същият. Конституционният съд няма определен срок на пълномощията (мандат). Той е перманентно съществуващ и функциониращ орган, при него отсъства мандатността. Той е единственият висш държавен орган, който никога не прекратява своя мандат“. **Стойчев, Ст.** Конституционно право на Република България. С.: Изд. Петър Г. Христов, 1993, с. 383. Понятието в чл.

държавна власт – президентът на републиката (чл. 93, ал. 1 Конст.), кмет на община (чл. 139, ал. 1, изр. второ Конст.) и други, мандатът на държавния орган съвпада с мандата на лицето, което заема длъжността.

В някои специални закони е уредено, че колективният държавен орган е постоянно действащ. Като постоянно действащи държавни органи са определени КПКОНПИ (чл. 7, ал. 2 ЗПКОПИ), КРДОПБГДСРСБНА (чл. 4, ал. 3, изр. първо ЗДРДОПБГДСРСБНА) и КЗЛД (чл. 9, ал. 1 ЗЗЛД). Но за СЕМ, КЗК, КЗД, НБПП и други държавни органи не е уредено изрично, че са постоянно действащи органи. И по отношение на тази характеристика на съответните държавни органи (както и за други техни правни белези), законодателят е непоследователен при съставянето на правните норми.

Крайно необичайно ще бъде, ако законодателят приеме закон, с който да създаде временно действащ орган (орган *ad hoc*) – всъщност всеки създаден със закон орган е постоянно действащ, докато действа (не се отмени) законът (смисълът на чл. 74, изр. първо Конст., че Народното събрание е постоянно действащ орган е друг). Според мен окачествяването на един държавен орган като „постоянно действащ“ е излишно. Въпреки неправилността на тази правна характеристика, тя само показва това, че един държавен орган, създаден по силата на Конституцията или на специален закон, няма мандат като такъв (без посочените изключения). Държавният орган съществува и действа постоянно, а се сменят само членовете на неговия персонален състав. Тези разсъждения са необходими в широките измерения на предмета на конституционно дело № 7 от 2022 г. – принципът за непрекъснатост на държавното управление и съотношението му с принципът на мандатността.

Инспекторатът към ВСС е постоянно действащ орган. Нито Конституцията, нито Законът за съдебната власт го определят като такъв. Но това следва от конституционната разпоредба на чл. 132а, ал. 1 – „към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат...“. Този орган ще действа, докато тази конституционна разпоредба не бъде отменена по съответния ред.

147, ал. 2, изр. първо, чл. 148, ал. 1 и ал. 3 Конст. и чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 1, чл. 11 ЗКС е „мандат на съдия от Конституционния съд“.

Вж. и становището на проф. Снежана Начева по повод персоналният състав на Висшия съдебен съвет (чл. 130, ал. 1-4 Конст.) – „Веднъж конституиран, ВСС е непрекъснато съществуващ конституционно предвиден орган. Прекратяването на неговото съществуване би могло да стане само чрез изменение на Конституцията. Но неговите членове – както тези по право, така и изборните – имат мандат. Те придобиват качеството на членове на ВСС при съответни условия и по съответен ред, притежават го за определен срок и го загубват по принцип с изтичането на този срок, както и в изрично предвидените случаи на предсрочно прекратяване на този мандат. За двете категории членове на ВСС мандатът е различен“. **Начева, Сн.** – В: *Конституция на Република България. Коментар*. Авт. колектив с рък. и научен ред. проф. д-р Ст. Стойчев. С.: Сиела, 1999, с. 332. Вж. и критичния анализ на авторката на три решения на Конституционния съд по повод предсрочното прекратяване на мандата на изборните членове на ВСС, както и за мандата на самия ВСС, за какъвто изрично говори Конституционният съд. Пак там., 332-334.

Инспекторатът към ВСС няма мандат. Мандат имат главният инспектор и десетте инспектори, които го „съставят“ (изразът на Конституцията е „Инспекторат, който се състои“).

Използваното в чл. 132а, ал. 4 от Конституцията понятие „мандат“ на главния инспектор и десетте инспектори всъщност означава срок на тяхното изборно трудово правоотношение. Между другото правната уредба на избора в Кодекса на труда не използва понятието „мандат“, а „срок, за който се избира лицето“¹⁴. Вече става дума, че в предходните ал. 2 и ал. 3 на чл. 132а от Конституцията се използва именно изразът „се избира... за срок“. Понятието „мандат на член“ на съответен орган се използва и в други закони (вж. напр. чл. 41, ал. 2 ЗЗДискр, чл. 5 ЗЗК, чл. 14, ал. 1 ЗПрПм и др.)¹⁵.

¹⁴ В чл. 68, ал. 1, т. 5 КТ е уреден един от видовете срочни трудови договори – срочен трудов договор за определен мандат, когато такъв е установен за съответния орган. В трудовоправната теория се приема, че „смисълът, в който понятието „мандат“ се употребява в чл. 68, ал. 1, т. 5 КТ, е период от време (срок), в който съответният орган изпълнява служебните си функции. Органът, за който е установен мандатът, може да бъде различен: държавен или недържавен“. **Мръчков, В.** Трудово право, с. 239. Също така е отбелязано, че Кодексът на труда не урежда изрично основанието за прекратяване на този вид срочен трудов договор, като по тълкувателен път се приема, че „основанието за прекратяване на срочния трудов договор за определен мандат е изтичането на срока, който е установен за съответния орган. „Мандатът“ тук е определен срок, който е установен за съответния орган“ (**Мръчков, В.** Пак там, с. 591); **от него:** Срочен трудов договор при органи с установен мандат. – В: *Трудови отношения 2003 г. Книга-годишник*. С.: ИК „Труд и право“, 2003, 408-410; Сключване и прекратяване на срочния трудов договор за определен мандат. – В: *Трудови отношения 2006 г. Книга-годишник*. С.: ИК „Труд и право“, 2006, 524-526). Вж. и **Милованов, Кр.** Трудов договор, с. 77, 201-202 (като авторът посочва, че „това е договор с оглед личността на лицето, което изпълнява мандатната длъжност“, с. 201); **Мингов, Ем.** Прекратяване на трудовия договор поради общи основания. С.: Сибир, 2004, 67-68.

Проблемът не е в това теоретично тълкуване на трудовоправната норма, а е по-общ за цялото действащо българско законодателство. Със създаването на този вид срочен трудов договор през м. март 2001 г., законодателят не отчита положението, че държавните органи, създадени по силата на специален закон са постоянно действащи, т.е. нямат мандат. Как тогава, ако се сключи такъв срочен трудов договор, ще се определи неговият срок спрямо нещо, което е безсрочно, тъй като държавният орган няма мандат? Абсурдно е да се приеме, че трудовият договор ще се сключва между физическото лице (работник или служител) и члена на колективния държавен орган, който има мандат (по-точно срок на пълномощията) и последният ще бъде работодателят в трудовото правоотношение. Вж. подробно **Стайков, Ив.** Същност и приложимост на срочния трудов договор за определен мандат (чл. 68, ал. 1, т. 5 от Кодекса на труда) – дискуссионни въпроси. – В: *Актуални проблеми на трудовото и осигурителното право*. Том XII. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2021, 51-61.

¹⁵ По отношение на използваната фразеология в специалните закони законодателят е непоследователен. Например в чл. 5, ал. 1, изр. първо ЗДРОПБГДСРСБНА е уредено, че членове на КРОПБГДСРСБНА, включително председател, заместник-председател и секретар, се избират от Народното събрание за срок пет години. Почти идентичен е текстът на чл. 4, ал. 1 ЗЗК относно членовете на КЗК, „които се избират и освобождават от Народното събрание за срок 5 години“. В тези разпоредби законодателят не използва понятието „мандат“, нито по отношение на колективния орган, нито по отношение на неговите членове. Понятието „мандат“ се използва в други разпоредби по отношение на тези комисии по повод предсрочното прекратяване на правомощията на техен член „преди изтичане на мандата му“. Малко по-различен е изказът на законодателя по отношение на членовете на ДКСИ (чл. 6, ал. 1 ЗЗКИ). Тя е „колегиален орган и се състои от петима членове, включително председател и заместник-председател, които се определят с решение на Министерския съвет за срок 5 години по предложение на министър-председателя“. По отношение на ДКСИ няма правна уредба на предсрочно прекратяване на правомощията на член на комисията и това е поради спецификата на самия държавен орган. Но съгласно чл. 41, ал. 2 ЗЗДискр „мандатът на членовете на КЗД е 5 години“. Вж. и чл. 22, ал. 3-6 ЗЕС относно членовете на КРС, където се използват и двата варианта на изказ, но в чл. 24 от същия закон се използва „мандат на член на комисията“. Съгласно чл. 12 ЗПрПм членовете на НБПМ се назначават, съответно избират, за срок 3 години. Те могат да бъдат преназначавани или преизбирани за срок три години. Но разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от същия закон започва с израза „мандатът на член на НБПМ се прекратява предсрочно“.

Възможно е да се направи предложение *de lege ferenda* в тези специални закони да не се употребява изразът „мандат на член“, като се замени с по-правилния в съдържателно отношение израз „срок, за който се избира (е избрано) лицето (члена на колективния орган)“. Когато член на съответния държавен орган е назначен от друг държавен орган, т.е. индивидуалното му трудово правоотношение възниква от индивидуален административен акт, изразът ще има и съответната редакция „срок, за който се назначава (е назначено) лицето“¹⁶. При колективни държавни органи, образувани по смесената система, текстът ще бъде в комбинация от двете редакции на израза.

По отношение на понятието „мандат“ в публичноправен смисъл (в конкретно анализирания му значение), то в законодателството може да се използва изразът „срок на пълномощията“. Той е синонимен на мандат, но е за предпочитане, защото е по-български по звучене и се разграничава от мандата в частното право. Този израз е легален (вж. напр. чл. 64, ал. 2 и ал. 3 Конст.) и се използва и от правната теория и съдебната практика. От друга гледна точка, изразът означава и срок на правоотношението (независимо как ще се определи неговата правно-отраслова принадлежност) на съответното физическо лице, което заема определена длъжност.

V. Както всяко индивидуално трудово правоотношение, така и това на едноличен държавен орган и на член на колективен държавен орган, възниква, съществува и в определен времеви момент се прекратява. Основанията за прекратяване на това индивидуално трудово правоотношение могат да бъдат класифицирани в две големи групи – основания за неговото типично (нормално) прекратяване и основания за неговото предсрочно прекратяване. Възприетият критерий за това видово деление е положението, че това индивидуално трудово правоотношение е срочно трудово правоотношение по дефиниция.

Първата от двете посочени групи основания за прекратяване на индивидуалното трудово правоотношение на главния инспектор и на инспекторите към ВСС всъщност е представена от едно единствено основание – прекратяване на трудовото правоотношение поради изтичане на срока му.

Индивидуалното трудово правоотношение на главния инспектор и на инспекторите към ВСС е по дефиниция срочно трудово правоотношение. Това следва от изричните конституционни разпоредби на чл. 132а, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията, които се избират за срок пет, респ. четири години.

От посочените примери се налага правният извод, че законодателят трябва да изясни становището си по отношение на понятието „мандат“ и да уеднакви използваната правна фразеология, като вземе за основа направените в текста разсъждения.

¹⁶ Вж. **Стайков, Ив.** Указът на президента на републиката като основание за възникване на трудово правоотношение. – Научни трудове на Русенския университет – 2016. Том 55, серия 7 – Правни науки. Сборник с доклади от научна конференция РУ & СУ '16. Русе: РУ „Ангел Кънчев“, 2016, 43-52.

Длъжностите „главен инспектор“ и „инспектор“ към ВСС са мандатни длъжности, което означава, че те се заемат за определен срок.

В Конституцията по императивен начин е уреден срочният характер на тези трудови правоотношения, но нито в нея, нито в специалния Закон за съдебната власт, няма изрична правна норма на анализираният основание за прекратяване на тези правоотношения. Това основание се извлича по тълкувателен път от самия срочен характер на индивидуалните трудови правоотношения, както и от уредените в чл. 48, ал. 1 ЗСВ основания за предсрочно прекратяване на тези правоотношения. В тази разпоредба е уредено, че главният инспектор и инспекторите се освобождават от длъжност преди изтичането на мандата им.

Към предмета на настоящото конституционно дело пряко отношение има и разпоредбата на чл. 44, ал. 1 ЗСВ. Тя урежда, че Народното събрание избира главен инспектор и инспектори не по-рано от 6 месеца и не по-късно от два месеца преди изтичането на техния мандат. Вярно е, че двете посочени разпоредби са законови, а не конституционни, но тяхното смислово съдържание (наред с другите аспекти) е пряко свързано с типичното основание за прекратяване на всяко изборно трудово правоотношение – изтичането на неговия срок, т.е. на срока, за който е избрано лицето, а с израза на закона „изтичането на мандата“¹⁷.

Срочният характер на трудовите правоотношения на главния инспектор и на инспекторите към ВСС следва и от принципната характеристика на всяко изборно трудово правоотношение като срочно (арг. от чл. 83, ал. 2, изр. второ и чл. 337, изр. първо КТ). По отношение на тези изборни трудови правоотношения, това основание за тяхното прекратяване е изрично уредено в чл. 337, изр. първо КТ, която правна норма е приложима по силата на чл. 340 КТ.

С изтичането на срока, за който е създадено индивидуалното трудово правоотношение на главния инспектор и на инспекторите към ВСС, настъпва и неговото прекратяване. Настъпването на юридическото събитие – изтичането на определения срок, е известно на страните на правоотношението още при неговото възникване.

Основанието за прекратяване на индивидуалното трудово правоотношение на главния инспектор и на инспекторите към ВСС поради изтичане на срока му е основание за неговото типично (нормално) прекратяване¹⁸. Такова определяне на това основание е следствие от идеята

¹⁷ Разпоредба с такова съдържание, която урежда правно задължение за Народното събрание, има и в други специални закони. Вж. напр. чл. 5, ал. 5 ЗЗК – до два месеца преди изтичането на мандата на председателя, заместник-председателя и членовете на комисията Народното събрание избира нови председател, заместник-председател и членове.

¹⁸ В правната литература изтичането на срока на изборното трудово правоотношение винаги се е определяло като нормалното, типичното и най-често прилагано основание за неговото прекратяване. Вж. **Милованов, Кр.** Трудово правоотношение въз основа на избор, 89-91; **Мръчков, В.** – В: *Коментар на Кодекса на труда*, с. 1054; **от него:** Трудово право, с. 670; **Средкова, Кр.** Трудово право. Специална част. Дял I, с. 466, където авторката определя изтичането на срока на изборното трудово правоотношение като

за мандатност на определени висши ръководни длъжности (принципът за подновяване на персоналния състав на колективни държавни органи, независимо дали членовете им са избираеми или назначаеми) и следва от самата същност и социално-правно предназначение на избора като изключително основание за възникване на трудово правоотношение.

Изтичането на срока на правоотношението е типичното и нормално основание за прекратяване на тези трудови правоотношения и от друга гледна точка. Когато законът определя мандат (срок) за изпълнението на една длъжност, социалната цел е лицето, което ще я заеме, да изпълнява съответните задачи, функции и правомощия за пълния срок на този мандат. Всяко предсрочно прекратяване на мандата (предсрочно прекратяване на трудовото правоотношение) е нетипично и ненормално от социална и управленска гледна точка положение, затова то е и нежелано положение.

VI. Съгласно чл. 86, ал. 4 КТ трудовото правоотношение, възникнало от избор, остава в сила и след изтичане на установения срок до избирането на друго лице за длъжността. Продължение на тази идея се съдържа в чл. 86, ал. 6 КТ – когато изборът е приключил, без да бъде избран някой от кандидатите, трудовото правоотношение с лицето, заемащо длъжността, за която се произвежда изборът, продължава до успешното приключване на следващия избор. Това правило е повторено и в разпоредбата на чл. 337, изр. второ КТ – ако при изтичането на срока, за който лицето е избрано, не е произведен нов избор, трудовото правоотношение продължава до произвеждането му. Тези разпоредби на Кодекса на труда са свързани както с въпроса за възникването, така и с въпроса за прекратяването на изборното трудово правоотношение. Създадената от законодателя специфична правна конструкция за „оставане в сила“ и за „продължаване“ (преживяване) на прекратено поради изтичане на срока изборно трудово правоотношение има една единствена социално-правна цел – да се осигури непрекъснатост и постоянство на службата (изборната длъжност), която се изпълнява въз основа на трудово правоотношение от избор¹⁹.

Правната идея, която се съдържа в цитираните разпоредби от Кодекса на труда е възпроизведена и в изричен текст в някои специални закони във връзка с уредбата на съответния колективен държавен орган.

Така например в чл. 29, ал. 3 ЗРТ е уредено, че членовете на СЕМ изпълняват задълженията си до встъпването в длъжност на новите членове. Изразът „встъпване в длъжност“ има същото смислово съдържание, както и използвания в Кодекса на труда израз „начало на изпълнението на задълженията по трудовото правоотношение“, което пък съгласно чл. 86, ал.

„естественото основание за неговото прекратяване“; **Василев, Ат.** Трудово право, с. 510, като авторът определя основанието като „обичайно, защото трудовите правоотношения, възникнали от избор, са винаги срочни“.

¹⁹ Вж. за тази проблематика **Милованов, Кр.** Трудово правоотношение въз основа на избор, 89-90; **Василев, Ат.** Трудово право, с. 510; **Мръчков, В.** Трудово право, 670-671.

З КТ започва с постъпването на избраното лице на работа. От друга страна, изразът „изпълняват задълженията си“ следва да се разбира, че има същото смислово съдържание както и изразите „остава в сила и след изтичане на установения срок“ и „трудовото правоотношение с лицето, заемащо длъжността, за която се произвежда изборът, продължава“, които са използвани в съответните разпоредби от Кодекса на труда. Дискусионният въпрос, който може да се постави на разискване, е относно крайния момент на изпълнението на задълженията и продължаването на прекратеното поради изтичане на срока изборно трудово правоотношение на члена на СЕМ. Съгласно разпоредбите на Кодекса на труда това е „избирането на друго лице за длъжността“ (чл. 86, ал. 4 КТ), „успешното приключване на следващия избор“ (чл. 86, ал. 6 КТ), „произвеждането на нов избор“ (чл. 337, изр. второ КТ). Въпреки разликата в редакцията, и в трите законови разпоредби се има предвид един и същ времеви момент – успешно приключил нов избор, което означава възникване на ново изборно трудово правоотношение с друго физическо лице.

Идентично е законодателното разрешение и по отношение на членовете на КЗК. В случай, че при изтичане на мандата на председателя, заместник-председателя и членовете на комисията, изборът от Народното събрание на нови председател, заместник-председател и членове не е осъществен, те (старите членове) продължават да изпълняват своите правомощия до встъпване в длъжност на новите членове (чл. 5, ал. 6 ЗЗК).

Друг позитивно-правен пример е правната уредба в чл. 24, ал. 4 ЗЕС относно КРС – при изтичане на мандата на член на комисията той продължава да изпълнява своите правомощия до влизане в сила на акта за определяне или избор и назначаване на нов член. Видна е разликата в редакцията на двете разпоредби в Закона за защита на конкуренцията и Закона за електронните съобщения относно крайния времеви момент, до който старите членове изпълняват правомощията си – „встъпване в длъжност на новите членове“ и „влизане в сила на акта за определяне или избор и назначаване на нов член“. Тази разлика има своето трудово-правно значение относно момента на възникване на трудовото правоотношение на новите членове и съответно момента на прекратяване на трудовото правоотношение на старите членове на колективния орган.

Съгласно чл. 8, ал. 7 ЗПКОНПИ мандатът на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество е 6 години и започва да тече от датата на попълване на състава ѝ. Членовете на Комисията осъществяват дейността си до конституирането на новия състав на Комисията²⁰. Същественото е уреденото във второто

²⁰ И по отношение на този колективен държавен орган има правно-логическото несъответствие между тази алинея и ал. 2 на същия член 9, че Комисията е независим специализиран постоянно действащ държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. Не може един постоянно действащ орган да имат мандат (т.е. да бъде „срочен“ орган)! Мандат имат членовете на колективния държавен орган.

изречение на чл. 8, ал. 7 от специалния закон, което е поредният пример за специфичната правна конструкция за „оставане в сила“ и за „продължаване“ (преживяване) на прекратено поради изтичане на срока изборно трудово правоотношение. И в това изречение правилно се говори за „конституиране на новия състав на Комисията“, т.е. на персоналния ѝ състав, на членовете ѝ, които имат мандат.

По отношение на главния инспектор и инспекторите към ВСС няма изрична правна уредба на този принцип нито в Конституцията, нито в Закона за съдебната власт.

Съгласно разпоредбата на чл. 337, изр. второ КТ, ако при изтичането на срока, за който лицето е избрано, не е произведен нов избор, трудовото правоотношение продължава до произвеждането му.

По отношение на изборните трудови правоотношения на главния инспектор и инспекторите към ВСС, тази разпоредба е пряко приложима по силата на чл. 340 КТ – разпоредбите на този раздел се прилагат, доколкото в закон, в друг нормативен акт или в устав не е предвидено друго. Разпоредбата на чл. 337, изр. второ КТ е в „този раздел“ (раздел II на глава XVI от Кодекса на труда), като в същото време в Конституцията и в Закона за съдебната власт „не е предвидено друго“.

Както вече беше посочено този принцип се съдържа и в две други разпоредби на Кодекса на труда. Втората разпоредба е чл. 86, ал. 4 КТ – трудовото правоотношение, възникнало от избор, остава в сила и след изтичане на установения срок до избирането на друго лице за длъжността. Третата разпоредба е чл. 86, ал. 6 КТ – когато изборът е приключил, без да бъде избран някой от кандидатите, трудовото правоотношение с лицето, заемащо длъжността, за която се произвежда изборът, продължава до успешното приключване на следващия избор. Последните две разпоредби са също пряко приложими към изборните трудови правоотношения на главния инспектор и инспекторите към ВСС по силата на чл. 88, ал. 2 КТ – разпоредбите на този раздел се прилагат, доколкото в закон, в друг нормативен акт или в устав не е предвидено друго.

Следователно в три разпоредби на Кодекса на труда, приложими и към изборните трудови правоотношения на главния инспектор и инспекторите към ВСС, е уреден принципът за „оставане в сила“ и за „продължаване“ (преживяване) на прекратено поради изтичане на срока изборно трудово правоотношение. В светлината на конституционно дело № 7 от 2022 г. това означава придаване на приоритет на принципа на непрекъсваемост на държавното управление (осъществяването на държавната власт) чрез непрекъснатото функциониране на конституционно- и законоустановените държавни органи пред принципа на мандатност на лицата, които изпълняват съответната длъжност.

И въпреки изричната разпоредба на чл. 44, ал. 1 ЗСВ, че Народното събрание избира главен инспектор и инспектори не по-рано от 6 месеца и не

по-късно от два месеца преди изтичането на техния мандат, ако Народното събрание не произведе съответния избор, то трудовото правоотношение на съответното лице продължава да съществува. И това е така, въпреки че срокът на това правоотношение обективно е изтекъл, т.е. изтекъл е мандатът (срокът на пълномощията) на съответното лице.

Уредбата на избора като основание за възникване на индивидуално трудово правоотношение, в т. ч. и уредбата на прекратяването на изборното трудово правоотношение, е създадена през далечната 1986 г. – когато влиза в сила сега действащият Кодекс на труда. Тази уредба не е променяна вече 30 години (промени имаше през март 1990 г. и ноември 1992 г.). Това означава, че навремето е създадена качествена в нормотворческо отношение правна уредба, която поради това устоява на непрекъснатите промени в българската действителност.

VII. В заключение, според мен отговорите на двата тълкувателни въпроса, които са предмет на конституционно дело № 7 от 2022 г., следва да бъдат:

Правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват при изтичане на мандата им и те продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори.

Конституционно недопустимо е преустановяването на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание.