

МАНДАТЪТ НА ПРЕДСТАВИТЕЛИТЕ НА РАБОТНИЦИТЕ И СЛУЖИТЕЛИТЕ ПО КОДЕКСА НА ТРУДА КАТО ПРАВНА КАТЕГОРИЯ НА ЧАСТНОТО ПРАВО

Мария Чочова*

В българското трудово законодателство представителството на работниците и служителите е установено чрез натрупване на редица правни фигури. Обект на изследване в настоящото съчинение е мандатът, с който разполагат представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 и чл. 7а от Кодекса на труда.

Юридическото значение на думата „мандат” (от лат. *mandatum* – поръчка) е „поръчение, пълномощие за нещо, което се възлага на човек или група от лица за определен срок”¹. В римското право „мандат” се нарича един от четирите консенсуални контракта, които това право познава – договорът за поръчка². Този договор представлява несвършен двустранен безвъзмезден консенсуален договор, с който една от страните – мандатар се задължава към другата – мандант, да извърши определена работа, поръчана от манданта или услуги, които му е обещал³.

Конституционният съд вследствие на направено искане за тълкуване на правната категория „мандат” според Конституцията на Република България, определя, че „мандатът за конституционното право е осъществяване на властнически правомощия (пълномощия, ако се акцентира на предоставянето на власт от възлагащия или учредяващия тези правомощия) в област от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, за определен период от време (срок). Двата елемента – пълномощия и срок, дават характеристиката на мандата. Първата е съдържателна, втората – времева”⁴. Сякаш най-кратко и едновременно най-изчерпателно е определено значението на термина „мандат” от акад. Стефан Младенов в Речник на чуждите думи в българския език, където

* Хонориран преподавател по трудово право и обществено осигуряване в департамент „Право”, Нов български университет.

¹ Милев, Ал., Николов, Б., Братков, Йор., Речник на чуждите думи в българския език. С.: „Наука и изкуство”, 2005, с. 451.

² Венедиков, П. Записки по римско право, С.: Сиби, 1994 г., стр. 139.

³ Дюнан, Жан-Филип, Пишона, П., Римско право. Речник на основните термини. С.: Сиела, 2010, с. 172.

⁴ Решение № 13 от 15 декември 2010 г. по конституционно дело № 12 от 2010 г.

се сочи латинският произход на думата – *mandatum* – поръчка, глаг. *mandare* – поръчвам, както и значението ѝ – възложена поръчка, пълномощие⁵.

По отношение на трудовото законодателство „мандат” е легално понятие. Следва обаче, да бъде споделено застъпеното в правната доктрина становище, макар и изразено по отношение на „мандата” в публично правен смисъл, че в законодателството следва да се използва изразът „срок на правомощията”⁶.

Този подход следва да бъде приложен *de lege ferenda* и по отношение на законодателната уредба на срока на правомощия на представителите на работниците и служителите. На практика, отделяйки структурно текста на чл. 7б КТ със заглавие „Мандат на представителите на работниците и служителите”, законодателят установява времевите граници на представителните правомощия, както и определени условия, при реализирането на които представителите на работниците и служителите ще продължат да изпълняват предоставените им от общото събрание правомощия или тези правомощия ще следва да бъдат прекратени. С други думи, законодателят е възприел, че терминологично мандатът на работническите представители се характеризира съдържателно и смислово единствено със срока, за който те се избират, и през който продължават да изпълняват предоставените им правомощия. Нещо, което съвсем не изчерпва съдържанието на мандата като правна категория от частното право, защото мандатът, независимо от правния отрасъл, има и други елементи – правомощията, които са неговата съдържателна характеристика, както и овластяването като негова същност и основание за възникване на пълномощието. Ето защо по-правилно от правно-терминологична гледна точка би било заглавието да бъде „Срок на правомощията на представителите на работниците и служителите”.

Именно правомощията (възможността да бъде реализирано субективното право) на работническите представители са съдържателна характеристика на техния мандат. Тяхното възникване ще бъде в резултат на привеждането в действие на правната норма, правопораждащия юридически факт – изборът, направен от общото събрание, правоотношението, което ще възникне и единството им с правния ред като цяло⁷.

⁵ Младенов, Ст. Речник на чуждите думи в българския език. С обяснения за потекло и състав. 2. прер. изд., С., 1943, с. 340.

⁶ Вж. Стайков, Ив. Трудовоправен статус на членовете на Съвета за електронни медии и сравнение с този на други колективни държавни органи. С.: Авангард Прима, 2016, с. 90.

⁷ Вж. Павлова, М. Гражданско право. Обща част. С.: Софи-Р, 2002, с. 173; Ташев, Р. Обща теория на правото. 4. изд., С.: Сиби, 2010, 287–292.

От една страна работниците и служителите в предприятието имат субективното право (правомощието) да бъдат информирани и с тях да се проведат консултации по редица въпроси, установени в закон, както и да участват в обсъждането и решаването на въпроси, свързани с управлението на предприятието в предвидените от закона случаи. Това свое субективно право или правомощие те ще реализират чрез избрани свои представители. Интересът, който следва да бъде задоволен е информираността и участието на работниците и служителите. На този интерес съответстват благополучието, обект на правната действителност – информацията, а целта е удовлетворяване на интереса.

От друга страна, представителите по чл. 7, ал. 2 КТ притежават субективното право съвместно да представляват общите интереси на всички работници и служители по въпросите на трудовите и осигурителните отношения пред работодателя им или пред държавните органи, а представителите по чл. 7а КТ имат субективното право и правното задължение да осъществяват информирането и консултирането по чл. 130в и 130г КТ, посредством установените общи права в чл. 7в, ал. 1 КТ. Субективните права и на двата вида представители са установени и съществуват по силата на съответната правна норма, обективизирана в Кодекса на труда, а правото за тяхното упражняване ще възникне вследствие на прилагането на правната норма и конституирането им.

Срокът е времевото изражение на мандата. Това е времето, през което представителите на работниците и служителите ще реализират правомощията, предоставени им по силата на закон и въз основа на избора. Както и времето, през което те ще следва да изпълняват своите задължения.

Съгласно чл. 7б, ал. 1 КТ представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 и чл. 7а се избират за срок от една до три години.

Законът установява само времеви граници, като определя какви са минималният и максималният срок, за които могат да бъдат избрани работническите представители. Какъв ще бъде конкретният срок, през който тези представители в конкретно предприятие ще бъдат избрани, е въпрос оставен на компетентността на общото събрание на работниците и служители. Именно това е органът, който следва да определи конкретния времеви период, в който ще се реализира представителната власт и представителите на работниците и служителите ще упражняват субективните права и ще реализират съвместно своите правни задължения в рамките на правоотношенията по представителството.

По силата на взетото решение от Общото събрание и въз основа на правната норма се създава едно правоотношение, обвързващо Общото събрание като колективен орган и избраните работнически представители за абсолютно определен срок⁸, което много напомня характеристиките на мандатната сделка – договор за поръчка.

Овластяването (освен, че може да се определи от една страна като волеизявление, представляващо правопораждащ юридически факт) е същностният изразител на мандата на работническите представители. „Представителството се състои от овластяването плюс изпълнителната сделка или правното действие, с оглед на което то се установява. Представителната власт е тази прана възможност, благодарение на която едно лице може да извършва правни действия от името на друго и да създава за него правни последици”⁹. В този смисъл последиците от действията по упражняването на представителната власт, която общото събрание предоставя на представителите на работниците и служителите, ще възникнат за самите работници и служители. Без значение за това пряко поемане на последиците от всеки работник или служител остават обстоятелствата, например, че не е участвал в заседанието, на което тези представители са избрани, както и това, че той например е гласувал за друг кандидат за представител. Овластяването при законосъобразен избор ще е налице, както и правните последици от неговото упражняване.

В разглеждания контекст овластяването дава същностното изражение на мандата в онзи терминологичен смисъл на думата, който в началото бе възприет като водещ. А именно – възложена поръчка, пълномощие, като израз на работническото представителство.

Относно правния характер на мандата, то в правната теория е установено, че императивният характер на даден мандат се определя от това дали избиращото тяло осъществява контрол при изпълнението на правомощията по него или носителят на мандата се самоконтролира, както и от самия характер на представителната власт. В този смисъл теоретично се обособяват два вида мандат от гледна точка на характера – императивен и диспозитивен¹⁰.

⁸ Вж. Павлова, М. Гражданско право [...], с. 504.

⁹ Таджер, В. Гражданско право на НРБ. Обща част. Дял II. С.: Наука и изкуство, 1973, с. 306.

¹⁰ Вж. Василев, Д. Мандатът на народния представител – историческа еволюция (първа част) – Юридически свят, 2004, № 1, 88–95.

Мандатът на работническия представител е с императивен характер. Разглежданото представителство е такова по целесъобразност¹¹, неговата задача е да се осъществи заявяване и отстояване на законните интереси, при това такива на целия колектив. Това само по себе си не задължава колектива да осъществи последващ контрол, но му дава това право. Самият закон го предполага, въвеждайки задължението за, така да се каже, обратна връзка. Дори общото събрание на работниците и служителите трябва (извън юридическия смисъл на задължение) да осъществява контрол върху дейностите на представителите, като в случай на системно неизпълнение на функциите им те могат да бъдат предсрочно освободени (чл. 7б, ал. 1, т. 2 КТ). Законът задължава работническите представители да представляват всички работниците и служителите, независимо от отделната избирателна воля на конкретния работник или служител и дали изобщо е участвал в избора. Те следва да носят отговорност за своите задължения и да ги изпълняват, отново съгласно закона, като изпълнението на правомощията им е обект и може да бъде обект на постоянен контрол. От чисто практична гледна точка, наличието и поддържането на жива връзката между избирателното тяло и представителите е от голямо значение за реализирането на функциите на представителството.

Свобода по отношение на правомощията, като съдържателна характеристика на мандата на работническите представители откриваме в текста на чл. 7в, ал. 3 КТ. В тази разпоредба е предоставено на волята на самите представители да определят реда за своята работа, както и възможността да определят едно или няколко лица от своя състав, които да сключват споразумение с работодателя в посочените от закона случаи. Последната възможност може да бъде определена като вторична за представителство (вътрешно представително правоотношение между един от представителите и останалите), като част от вътрешната организационна дейност, с ограничение само до сключване на споразумения с работодателя, когато законът предвижда такава възможност.

Вече бе отбелязано, че срокът, през който представителите на работниците и служителите изпълняват функциите си, е времето изражение на техният мандат. Законът регламентира общ срок за целия състав на представителите, който в зависимост от волеизявлението на избирателното тяло може да бъде от една до три години. Обстоятелството, дали за всеки един представител този срок ще изтече безпрепятствено,

¹¹ Вж. Павлова, М. Гражданско право [...], 586–587.

е поставено изцяло в зависимост от неговото правно и фактическо поведение или от възникването на външни за представителството и волята на страните по представителното правоотношение юридически факти.

Законът не си служи с думите „предсрочно прекратяване”, установявайки тази фактическа възможност за работническите представители, а с „предсрочно освобождаване”. Следва да се отбележи, че прекратяването в този смисъл, а и по принцип, е тъждествено на освобождаване (изключения могат да се търсят в търговското право, където прекратяването е свързано предимно със съществуването на някакви отношения, а освобождаването с конкретна длъжност и отговорност). В юридическата наука и практика прекратяването и освобождаването е свързано с даден вид правоотношение.

Какво означава юридически, работническият представител да бъде освободен от правомощията, като част от неговите субективни права и правни задължения, които има в това си качество. Най–общо това значи, че работническият представител по чл. 7, ал. 2 КТ вече няма да има субективното право да представлява работниците и служителите пред работодателя, участвайки в определени процедури, както и съответните правни задължение. А този по чл. 7а КТ няма да има право и задължение да участва в осъществяването на процесите по информирането и консултирането по чл. 130в и 130г КТ от името на целия трудов колектив в предприятието. Предсрочното освобождаване ще отнеме и конкретни допълнителни права, с които работническият представител по принцип се ползва по силата на закон и съгласно евентуално постигнати договорености в КТД или споразумение, както и от правото по чл. 333, ал. 1, т. 5 КТ на предварителна закрила при уволнение.

Член 7б, ал. 1 КТ установява, че работническите представители подлежат на предсрочно освобождаване, ако са осъдени за умишлено престъпление от общ характер, при системно неизпълнение на функциите им, при обективна невъзможност да ги изпълняват повече от шест месеца и по тяхно искане.

Самата дума „освобождава” предполага намеса в създадените отношения, намеса в правната сфера на тези отношения вследствие на реализирането на някое от посочените основания. Няма разпоредба, която да установява ред и начин за предсрочно освобождаване на работническия представител, освен това не е нормативно установено кой следва да освободи представителя в случай на изпълнение на някое от четирите основания предвидени в чл. 7б КТ.

След като не е установено друго (и по пътя на логиката), то избираят го орган следва да освободи представителя, като в случаите на чл. 7б, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 3 КТ следва да вземе мотивирано решение и премине към избор на нов представител, а в случай на чл. 7б, ал. 1, т. 4 КТ да приеме за сведение волеизявлението на лицето и да попълни състава на представителите. В този случай новоизбраното лице ще довърши, така да се каже, мандата на освободения. За Общото събрание съществува и възможността да вземе решение и просто да намали броя на представителите, но съобразявайки се с нормативно установения минимум и максимум за представителите по чл. 7а КТ, като по този начин ще си спести допълнителния избор.

На следващо място, чия следва да бъде инициативата за предсрочно освобождаване на работнически представител? Този въпрос не стои единствено при основанието по чл. 7б, ал. 1, т. 4 КТ, тъй като (предвид характера на това основание) няма да е необходимо изрично волеизявление на общото събрание. Ще бъде необходимо волеизявлението само на представителя. Поради това, че липсва нормативен регламент, който да дава отговор, следва отново да се приложи нормата относно реда за предлагане и избор на работнически представители. Тук също се налага да разграничим юридически двата вида представители. За тези по чл. 7, ал. 2 КТ не съществува нормативен ред за предложения и избор. Това само по себе си означава, че всеки един член от състава на общото събрание на работниците и служителите може да издига кандидатури, да участва в избора – пасивно или активно, както и да предлага при наличие на съответните основания предсрочно освобождаване на представител. Събранието ще се свика по реда на чл. 6а, ал. 2 КТ от някой от установените правоимащи субекти. Именно те ще са и активната страна, когато ще се наложи свикване на общото събрание, за да се освободи предсрочно представител по чл. 7, ал. 2 КТ.

Относно предсрочното освобождаване на представител по чл. 7а от КТ, то изхождайки от нормативната установеност, че кандидатури за избор на представители на работниците и служителите могат да предлагат отделни работници и служители, групи работници и служители, както и синдикални организации, следва по аналогия да предположим, че тези субекти могат да бъдат активна страна и при необходимост от предсрочно освобождаване. Събранието ще се свика по реда на чл. 6а, ал. 2 КТ от някой от установените субекти, имащи право на такава инициатива.

Какво е необходимото мнозинство, с което трябва да се вземе решението за предсрочно освобождаване на работническия представител, е следващият въпрос, чийто

отговор не се обосновава с нормативен текст. Съгласно общия ред за приемане на решения от Общото събрание, установен в чл. 6а, ал. 4 от Кодекса на труда, то приема решенията си с обикновено мнозинство от присъстващите, доколкото в Кодекса на труда, в друг закон или в устав не е предвидено друго.

С други думи, в общия случай и след като не е установено друго, е необходимо повече от половината от присъстващите на събранието да дадат своето съгласие, за да се утвърди предсрочното освобождаване на работнически представител. Изборът на представителите по чл. 7, ал. 2 и чл. 7а КТ, обаче, изисква определено мнозинство. При първите то е повече от две трети от членовете на общото събрание, а при представителите по чл. 7а – обикновено мнозинство от присъстващите. В този смисъл *de lege lata* редът за предсрочно освобождаване, извън случаите на чл. 7б, ал. 1, т. 4 КТ, е логично да бъде същият, който е установен за тяхното избиране. Прекратяването на мандата на представителите на работниците и служителите следва да става по реда на неговото възлагане, по реда на овластяването.

В случаите на структурни промени по смисъла на чл. 123, ал. 1 КТ, ако предприятието, дейността или част от предприятието или дейността запази самостоятелността си, представителите на работниците и служителите по чл. 7, ал. 2 и чл. 7а КТ след промяната запазват положението си и функциите си при същите условия, вид и обем, каквито са имали преди промяната, до избирането на нови представители, но за не повече от една година от датата на промяната.

Какво на първо място значи работническите представители да запазят положението и функциите си? Положението на тези лица в качеството им на представители се предопределя от избора, закона и постигнатите споразумения с работодателя, в случай че има такива. Изборът им представлява юридическо събитие от правната действителност, обективирано в съответния акт на избирателното тяло. Техните функции са ясно дефинирани в нормативните текстове, изразени в конкретни права и задължения и фактически положения, в които те ще вземат участие.

На следващо място, видът и обемът на функциите са материално и юридически изразени, те са част от обективната характеристика на правомощията на представителите. Законът установява една стабилност, ако предприятието, дейността или част от предприятието или дейността запази самостоятелността си, въвеждайки така да се каже „gratisен период“ за не повече от една година, в който положението и функциите на работническите представители ще бъдат запазени. Но едновременно с това

изтичането на този период от време ще доведе и до прекратяване на представителните правомощия. Срокът винаги е установен или от страните по правоотношението или от закона. Този срок настъпва въвн от волята на страните и затова не е необходимо тяхното волеизявление.

Освен това, законът регламентира, че „ако след промяната предприятието, дейността или част от предприятието или дейността не запази самостоятелността си, мандатът на избраните представители на работниците и служителите се прекратява, като работниците и служителите, които са преминали към новия работодател, се представляват от представителите на работниците и служителите в предприятието, в което са преминали на работа” (чл. 7б, ал. 2, предл. второ КТ). Тук е мястото да бъде отбелязано, че Директива 2001/23/ЕО не поставя ограничения за периода, в който представителите следва да запазят статуса си и да продължат да изпълняват функциите си. Не става ясно, защо законодателят е въвел такова ограничение. Някои автори предполагат, че то е въведено по подобие на чл. 55, ал. 2 КТ, разпоредба, отнасяща се до запазване действието на колективен трудов договор¹². Което търпи съответна критика в правната доктрина. Като аргумент за тази критика е, че цитираната разпоредба е в резултат на погрешно пренасяне на чл. 3, параграф 3 от Директива 2001/23/ЕО¹³. Българският законодател не е отчел, че в Директивата не става дума за „работодател прехвърлител” (employer transferer), съответно „работодател приобретател” (employer transferee). Конкретните термини за случая, както сочи проф. Красимира Средкова, са „досегашен” или „предишен”, съответно „нов” работодател¹⁴.

В текста на чл. 7б, ал. 2 КТ думата „мандат” е използвана в пълния си юридически смисъл. А срокът е негов вторичен признак. Съвсем естествено е, че след като е отнета възможността да се реализира целият срок, за който по принцип е установена представителната власт, това ще доведе и до прекратяване на правомощията, които са съдържателната част на мандата, а и до прекратяване на правоотношението.

¹² Вж. Александров, А. Статус на избраните представители на работниците и служителите при промяна на работодателя. С.:– Съвременно право, 2012, № 2, 27–28.

¹³ След извършване на прехвърлянето, приобретателят продължава да спазва условията на всеки колективен трудов договор по същия начин, както те са били приложими към прехвърлителя по силата на този колективен трудов договор, до датата на прекратяване или изтичане на срока на колективния трудов договор или до датата на влизане в сила или на прилагане на друг колективен трудов договор (член 3, параграф 3 Директива 2001/23/ЕО).

¹⁴ Средкова, Кр. Трудово право. Специална част. Дял I. Индивидуално трудово правоотношение. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2011, 154–155; Александров, А. Статус на избраните представители..., 27–28.

Текстът на разпоредбата на чл. 7б, ал. 2 КТ регламентира, че работниците и служителите, които са преминали към новия работодател, се представляват от представителите на работниците и служителите в предприятието, в което са преминали на работа. Тази разпоредба поставя и един интересен въпрос, релевантен за представителите по чл. 7, ал. 2 КТ, чието конституиране законът не установява императивно. В случай, че в предприятието приемник, в което са преминали работниците и служителите, няма избрани представители, не представлява ли това отнемане на правото на участие в управлението на предприятието и на информиране и консултиране. Освен останалата критика, тази норма лишава и от справедливост, предвид хипотетичната възможността численият състав на „преминалите работници и служители” да е значително по-голяма, а така също е възможно в предприятието „приемник” да няма избрани представители. Ето защо *de lege ferenda* по-справедливо би било, при такъв случай нормата да предвиди срок, в който да се проведе нов избор на представители, за да се осигури равнопоставеност във възможностите за избор на представители на целия колектив.

В обобщение, разглеждайки мандатът на представителите на работниците и служителите като правна категория от частното право, е неизбежно и отчитането на несъвършенствата в правните норми, установяващи видовете представители на работниците и служителите, реда за техния избор и правомощията, които имат. Причините за това се дължат на установяването на множество представители на работниците и служителите, не само в Кодекса на труда, но и в други закони, неподходящото транспониране на норми от европейското законодателство без да се направи предварителен анализ за бъдещото им приложение и прибързания подход на законодателя при уреждането на важни въпроси, свързани с трудовите отношения на работниците и служителите. Необходима е преценка на всички форми на представителство, разпръснати в трудовото законодателство и извън него, както и точното боравене с правните понятия, с оглед качеството на правните норми и тяхното точно приложение.