



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **СТ А Н О В И Щ Е**

**п о**

### **ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА СЪДЕБНИЯ МЕХАНИЗЪМ ПРИ РЕШАВАНЕ НА ИНДИВИДУАЛНИ ТРУДОВИ СПОРОВЕ**

**(разработено по собствена инициатива)**

София, 12 декември 2006 г.

В Плана за дейността на Икономическия и социален съвет (ИСС) за 2006 г. е залегнало разработването на Становище на тема “Повишаване на ефективността на съдебния механизъм при решаване на индивидуални трудови спорове”.

Председателят на ИСС разпредели разработването на становището на постоянната Комисия по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения на Съвета.

За докладчик по становището бе определен г-н Чавдар Христов.

На заседание от 14.11.2006 г. Комисията по труд, доходи, жизнено равнище и индустриални отношения прие проект на Становището.

На заседание на Пленарната сесия от 12.12.2006 г. Икономическият и социален съвет одобри настоящото Становище.

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

С приемането на новата Конституция (1991 г.) бяха премахнати особените юрисдикции, които съществуваха до този момент, включително и комисиите по трудови спорове, изградени по реда на чл. 372 и следващите от Кодекса на труда (КТ, отменени през 1992 г.) в отделните предприятия. Чрез тези комисии се решаваха голяма част от възникналите трудови спорове и на практика до съдебната система достигаха малък брой трудови спорове, свързани предимно с обезщетения и уволнения.

След приемането на Конституцията (1991 г.) и отмяната на съответните текстове от КТ, уреждащи учредяването на КТС и подведомствените им трудови спорове, разглеждането и решаването им се съсредоточи изцяло в съдебната система. В годините на прехода, включително и сега, индивидуалните трудови спорове се разглеждат от общите граждански съдилища, по общия гражданско-процесуален ред, тъй като представляват граждански дела.

Именно в периода след 1991 г. броят на индивидуалните трудови спорове нарасна, и то не само защото всички те се насочиха към съдебната система, а и защото през последните близо две десетилетия в българското общество, в частност в индустриалните отношения, се осъществяват комплексни и дълбоки икономически и социални промени. Сложни по своята същност, болезнени по отношение на заетостта и социалните последици от тях, те наложиха отпечатък и върху броя и характеристиката на индивидуалните трудови спорове. Нарасна броят на споровете, свързани с прекратяване на трудови правоотношения, неизплатени трудови възнаграждения и обезщетения и други.

През последните години **броят на трудовите дела** е сравнително голям въпреки тенденцията на известно намаляване.

По експертни данни:

1. За районните съдилища той е, както следва: 2000 г. – 25 237, 2001 г. – 17 954, 2002 г. – 15 769, 2003 г. – 13 920; за окръжните съдилища (първа инстанция по някои трудови спорове до 2004 г.) той е: 2000 г. – 935, 2001 г. – 683, 2002 г. – 330, 2003 г. – 110.

2. Във ВКС (без частните производства) броят им се е движил, както следва: 2002 г. – 3759, 2003 г. – 3244, 2004 г. – 2804, 2005 г. – 2665. Ще отбележим, че до ВКС достигат само спорове относно незаконно уволнение и вземания по трудовото правоотношение над 5 000 лв. 70% от тях са за уволнение и 30% — за вземания по трудово правоотношение, в които преобладават споровете за имуществена отговорност на работодателя при увреждане на здравето или смърт на работника или служителя в резултат на трудова злополука или професионална болест. Това е трайна тенденция. Подобна е статистиката и в първоинстанционните съдилища.

Както посочихме, индивидуалните трудови спорове и броят им се дължи на комплекс от причини – икономическото положение в България (смяна на собственост-

та, преходен период, безработица); субективни причини (нарушаване на трудовото законодателство от някои работодатели, предимно в малки и средни предприятия); твърде малките ограничения за подаване на касационна жалба; безплатност на производството за работниците и служителите и други.

Дали и докога обаче ще продължи очертаващата се тенденция към намаляване броя на споровете, няма ли да се върнат отново по-високите бройки трудови спорове от времето преди 2000 г., трудно може да се прогнозира.

Според Закона за съдебната власт и Гражданския процесуален кодекс всички граждански дела, в т.ч и индивидуалните трудовите спорове, се разглеждат от гражданските съдилища. В системата на гражданските съдилища у нас поначало няма специализация на отделните състави, т.е. няма официално обособяване на дейността по материя. То е възможно в по-големите съдилища и фактически се среща. В по-малките съдебни райони обаче (с двама-трима съдии) това е практически невъзможно. В окръжните и апелативните съдилища също няма официално обособяване. Фактически в по-големите съдилища (например Софийския градски съд) обособяване се прави за практическо улеснение. В Гражданската колегия на Върховния касационен съд (ВКС) е обособено нарочно отделение – Трето, което разглежда предимно трудови спорове. Отделението се състои от 12 съдии (при общо 42 в Гражданската колегия), разпределени в тричленни състави. Съображението за обособяването на това отделение е специализация на съдиите с цел по-квалифицирано решаване на споровете.

**На фона на изложеното се очертават и основните проблеми, свързани със сегашното състояние при решаването на индивидуалните трудови спорове.**

Като основен недостатък в действащата система на разглеждане на трудовите спорове и държавата, и социалните партньори единодушно отбелязват забавянето на решенията. То е различно за различните съдебни инстанции и съдебни райони, които имат различна натовареност в зависимост от големината на съдебния район, процента на трудова заетост, броя и характера на предприятията-работодатели в района и др. По-голям е броят на трудовите спорове в по-големите населени места. В някои случаи – най-често при спорове относно незаконно уволнение, уреждането на спора продължава 2, 5, а и повече години. Бавно е решаването на гражданските дела изобщо, но тази бавност по трудовите спорове има специфично значение. Тези спорове са свързани с работата и доходите от трудово правоотношение, които служат за издръжка на работника или служителя и неговото семейство. Съществуващата няколко години неопределеност на правното положение между страните по спора създава и лични проблеми на работника или служителя, и организационни и имуществени проблеми на работодателя. Това забавяне в някои случаи води фактически до липса на правосъдие – например работникът придобива право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, докато трае спорът за незаконно прекратяване на трудовото му правоотношение или умира, докато трае спорът за обезщетение за претърпените вреди в резултат на трудова злополука.

В редица случаи индивидуалните трудови спорове – сами по себе си, а съответно и бавното им решаване, водят до емоционално претоварване в системата работник – работодател, което влияе негативно и на настроенията не само на конкретните страни по спора, но и на останалите работници и служители, поражда негативизъм, омраза и т.н. Изложеното обуславя висока степен на личен и обществен интерес за по-бързото и качествено решаване на индивидуалните трудовите спорове.

Продължителността на решаването на трудовите спорове от съдилищата зависи от редица **фактори** – *големия брой* трудови спорове (особено в някои съдебни райони); *натовареността на съдиите* (въпреки вече очертаващата се трайна тенденция към намаляване на броя на трудовите дела); възможностите, които процесуалният закон позволява за *отлагане на делата*; *сложния характер* на някои трудови спорове, които изискват и специални знания; присъщото на българските физически и юридически лица качество да използват *всички възможности* за съдебна защита, дори и когато не са убедени в положителния изход на делото. *Недостатъчната дисциплина* на някои съдебни състави е също причина за недоволство от бързината на процеса. Тя не е свързана само с трудовите спорове, но по тях всички общи недостатъци на гражданското правораздаване се усещат особено чувствително. Тук трябва да се посочи и обстоятелството, че *самата процедура* е предвидена за граждански дела и не отчита спецификата на материалните трудови правоотношения – многобройност и многообразие на източниците на трудовото право, наличието не само на индивидуални, но и на колективни субекти на трудовите отношения, както и отражението на колективните върху индивидуалните трудови правоотношения. Наред с тези основни, има и други причини — *недостатъчно добре организирана защита* на страните по споровете; *липса на материални възможности* за ангажиране на квалифициран адвокат от работниците и служителите; *материална база* на съдилищата; *твърде либерални възможности* за водене на триинстанционен процес; не на последно място – *злоупотреба с права* от някои страни по трудовите спорове и използване на всички процесуални възможности за “протакане” на процеса.

Икономическият и социален съвет счита, че съществуващата система на разглеждане и решаване на трудовоправни спорове се нуждае от незабавна промяна. Огромното забавяне при разглеждането и решаването на делата и в частност на трудовите дела обезсмисля съдебния механизъм за защита и компенсиране на нарушените права на работниците и служителите с оглед на обстоятелството, че търсеният с тази защита ефект е крайно закъснял. Получава се така, че когато се постанови от съда окончателен съдебен акт (съдебно решение), същият е толкова отдалечен във времето от момента на възникване на самия трудовоправен спор, че на практика се е обезсмислил, дори и да е в полза на работника или служителя. В тази връзка ИСС счита, че е от особено значение създаването на гаранции и механизми за бързо, компетентно, ефективно и справедливо решаване на трудовите спорове.

При това положение основното средство за преодоляване на сегашното състояние трябва да бъде **въвеждане на бърз и ефективен процес с разумно балансиране на диспозитивното и служебното начало и запазване на процесуалните гаранции.**

Към този извод следва да ни насочва и разбирането за особеното място и значимост на трудовите правоотношения в системата от обществени отношения. Тези отношения са от изключителна важност, тъй като са в основата на брутния вътрешен продукт, на управлението и на такива важни обществени сектори, като образование, наука, здравеопазване и други. Честото им смущаване от индивидуални трудови спорове, бавното решаване на тези спорове водят в крайна сметка до сътресения в тях и като цяло – до комплексни негативни ефекти за обществото. Ето защо по-бързият и ефективен процес и решаването на индивидуалните трудови спорове ще доведат до по-висок стабилитет на тези отношения.

## II. КАКВИ СА ВЪЗМОЖНИТЕ РЕШЕНИЯ?

Към момента в българското трудово и гражданско процесуално законодателство са въведени някои **правила за осигуряване на достъпността и увеличаване на бързината** на разглеждане на трудовите спорове. Сред тях са по-кратките в сравнение с общо установените **срокове за предявяване на исковете** по трудови спорове; **подсъдността** на трудовите спорове на районния съд, който е териториално най-близкият до спорещите страни съд; **безплатност** на производството за работника или служител; **сроковете за разглеждане** на трудовите спорове — препоръчителни за разглеждане на трудовите спорове относно незаконно уволнение и възможността за бързо производство за разглеждане на трудови спорове относно незаконно уволнение и относно парични вземания по трудови правоотношения; ограничението на възможността за **касационно обжалване** – допускането му само по трудови спорове за защита срещу незаконно уволнение и за трудово възнаграждение и обезщетения с цена на иска над 5000 лв.

В Народното събрание се обсъжда *Законопроект за нов Граждански процесуален кодекс*. Сред по-важните негови решения, свързани с ускоряването на решаването на гражданските дела изобщо, и на трудовите спорове в частност, следва да бъдат посочени: въвеждане на **концентрационното начало** – задължение за предявяване на всички доказателствени искания в първата инстанция; установяване на **преклузивни срокове** за упражняване на процесуалните права; произнасяне на втората инстанция **по същество** без събиране на нови доказателства; ограничения на **касационното обжалване** – допускането му само при противоречива съдебна практика, при липса на съдебна практика и за развитие на правото. Тези и подобни правила срещат подкрепата както на съдиите, така и на социалните партньори.

### **Това според нас обаче не е достатъчно.**

Кардиналното решение на въпроса може да се търси отделно, самостоятелно или смесено в няколко посоки.

## 1. Специализирани трудови съдилища

Идеята за такива съдилища е приложима по силата на чл. 119, ал. 2 от Конституцията, която позволява създаване на специализирани съдилища. Тя е привлекателна за всички заинтересувани от трудовите отношения – държавата, социалните партньори, отделните работници и служители и отделните работодатели. Всички отчитат техните предимства – преди всичко висока квалификация на съдиите, но и свързаните с нея предпоставки за по-ускорено решаване на трудовите спорове, за уеднаквяване на съдебната практика и други.

Като израз на положително отношение към идеята, заявено от *държавата*, възприемаме решение № 711/2.09.2004 г. на Министерски съвет. С него се създава междуведомствена експертна група за разработване на анализ на необходимостта и възможностите от създаване на специализирани трудови съдилища в Република България и на концепция за законово уреждане на трудовите съдилища. В групата са привлечени и представители на социалните партньори.

През 2005 г. Министерският съвет е обсъдил на свое заседание доклад на определената от него работна група. Той е възложил по-нататъшно проучване на идеята, но до този момент не са съобщени никакви резултати. Не ни е известно по-нататъшно определената или друга експертна група да е продължила проучването.

Определени привърженици на идеята за създаване на специализирани трудови съдилища са представителните синдикални организации, макар че се отчита, че тя изисква и най-голям финансов и друг ресурс. Затова се предлагат алтернативни възможности за повишаване на ефективността на трудовото правораздаване, за които ще стане дума по-долу. *Работодателските организации* също възприемат идеята.

Все повече *отделни работници и служители* и *отделни работодатели* изказват пред средствата за масово осведомяване одобрение на тази идея и дори виждат в нея някаква панацея, макар че сам по себе си специализираният трудов съд е възможност, но не автоматична, за ускоряване на бързината и подобряване на качеството на решаване на споровете.

С определени резерви към създаването на специализиран трудов съд са *магистратите*. Причините се крият в липсата на традиции, но и в традиционното подценяване на специализацията в правораздаването изобщо и в трудовото право, в частност. Със съжаление трябва открито да признаем, че трудовото право все още се смята за непрестижно в правната професия.

По отношение въпроса за създаването на специализиран трудов съд са възможни няколко варианта. Всички те са основно в зависимост от необходимия за реализацията им финансов, организационно-технически, кадрови и т.н. ресурс.

На първо място стои възможността за създаване на отделен триинстанционен съд – първа, втора и трета инстанция, осъществяващ дейността си самостоятелно в организационно-устройствен план. Този вариант ще изисква най-голям ресурс – както финансов, така и друг. С оглед на това и предвид на обстоятелството, че развитието и утвърждаването на трудовите съдилища следва да се проследи във времето, този вариант може би ще бъде удачен като перспектива.

При разглеждането на въпроса за специализиран трудов съд е възможно да се обмисля и вариант, при който да бъдат създадени специализирани първоинстанционни и второинстанционни съдилища и специализирани състави във ВКС за подлежащите на триинстанционно производство индивидуални трудови спорове. Аргументи за или против този вариант могат да се търсят едва след като се възприеме идеята за създаване на самостоятелни в организационно-устройствен и финансов план трудови съдилища.

По отношение на териториалното разположение на първоинстанционните трудови съдилища е възможно да се обмисля друго териториално райониране, съобразено с броя на трудовите спорове в съответната територия. При едно такова решение обаче трябва да бъдат съобразени редица други фактори, така че да не бъдат затруднени транспортно, финансово и т.н. спорещите и най-вече работниците/служителите и по този начин да се стигне до препятстване достъпа до правосъдие.

За да се прецени възможното възприемане на този вариант, би следвало да се направи задълбочено изследване на необходимите ресурси, като преди това се очертае в рамките на отделен проект системата – териториално и инстанционно разположение, обезпечаване с необходимия брой длъжности за съдии, помощен персонал и т.н., организационно-техническо, вкл. обезпечаване с помещения и други подобни.

Едва след очертаването на проекта могат да бъдат направени съответните разчети, за да се прецени доколко е възможен и целесъобразен този вариант.

## ***2. Самостоятелно обособени състави в рамките на съществуващата съдебна система***

Другата възможна стъпка към решаване на проблема е възможността за създаване на **специализирани състави** за трудови спорове в общите граждански съдилища. Става дума за самостоятелно обособени състави в районните и въззивните съдилища, както и във ВКС, които разглеждат и решават само трудови спорове. Тази обособеност може да има както организационно, така и административно изражение.

От организационен и кадрови аспект тя обаче също поставя проблеми, особено в по-малките съдебни райони, където и без това броят на съдиите е понякога дваматрима. Организиране на общи състави за няколко близки районни съдилища ще наруши общите правила на Гражданския процесуален кодекс относно подсъдността на гражданските дела, изисква големи организационни усилия, създава трудности (особено за работниците и служителите) поради по-големите разстояния и по този начин затруднява достъпа до правосъдие и пр.

В рамките на съответните състави може да се мисли и в посока включване на представители на представителните организации на работниците и работодателите. В тези случаи въпросът със състава на съда може да се реши по различен начин (вж. по-долу).

Ще отбележим, че възможността за обособяване на специализирани състави на общите граждански съдилища се приема от социалните партньори.



### **3. Променена съдебна процедура и въвеждане института на помирението. Промени и в материални закони**

В тази посока са възможни следните решения:

1. Въвеждането на **особено исково производство** по трудови спорове, осъществявано от сегашните граждански съдилища.

То няма да бъде свързано с разходване на допълнителни финансови ресурси и сериозни организационни промени в съдебната система, но ще позволи да се прилагат специфични правила, които да способстват за бързината и да повишават ефективността на разглеждането на трудовите спорове. Чрез него може да се провери и ефективността от евентуалното създаване в бъдеще на специализирани състави за трудови спорове и дори на специализирани трудови съдилища. Установяването на такива правила, аналогично на особеното брачно производство, производството по финансов начет и др., които традиционно съществуват в българското процесуално законодателство, ще отчете особеностите на трудовите спорове и ще намери процесуални средства за тяхното бързо и ефективно решаване.

Сред тези правила могат да бъдат включени например:

**а) правила за гарантиране на своевременното решаване на трудовите спорове**

Най-радикалният способ би бил установяване на **задължително бързо производство**, а не поставянето му в зависимост от волята на страните по спора, както е по действащата уредба. Може да се препоръча също така възстановяване (изцяло или поне на някои елементи) на **служебното начало** при уреждането на трудовите спорове. Без изобщо да се отрича равенството на страните в материалното трудово правоотношение, както и в процеса, не трябва да се подминава обстоятелството, че практическите (предимно материални) затруднения на работника или служителя по спора да си организира ефикасна правна защита са обикновено значително по-големи от тези на работодателя. По-активната роля на съда в подобни случаи не само ще повиши ефективността на съдебната защита, но и ще предотврати отлагания на делата, натоварване на по-горната инстанция със събиране на нови доказателства и др. п. Според социалните партньори за своевременното решаване на спора би допринесло и въвеждането на задължително **помирително производство** по трудовите спорове, аналогично на това по брачните дела. И сега такава възможност съществува по силата на чл. 109, ал. 1, изр. 1 от ГПК, което предписва, че в първото по делото заседание "съдът приканва страните да се спогодят", но много рядко се използва. Възможност за уреждане на спора между страните съществува по-специално и при незаконно уволнение, когато спорът може да бъде отнесен най-напред до работодателя, а и самият работодател може служебно да отмени уволнението (чл. 344, ал. 1-2 от КТ). За съжаление тези законови разпоредби не се използват в практиката.

**б) правила за по-ефективното решаване на трудовите спорове**

Тук би следвало да се включи възстановяването на практиката на участие на **съдебни заседатели** в съставите за разглеждане на трудовите спорове. За да се избягнат недостатъците, обусловили отмяната на това участие (слаба подготовка, не-

явяване на съдебни заседания и др.), би следвало съдебните заседатели да се предлагат от социалните партньори и да се утвърждават от определен държавен орган – например министъра на правосъдието или Висшия съдебен съвет. Подготовката им може да се осъществява от социалните партньори, а защо не и със съдействието на Националния институт на правосъдието или на юридическите факултети във висшите училища. Техният практически опит и познаването не толкова на трудовото право, колкото на обстановката, в която то се прилага, ще бъдат важен фактор за подобряване на качеството на решенията по трудовите спорове. За ефективността на решаването на споровете би допринесло и предложеното възстановяване на елементи на **служебното начало** в процеса.

2. Без да навлизаме в подробности – все в тази посока (бързина, ефективност), могат да се обмислят и някои промени в Кодекса на труда (вкл. и в други материални закони).

Чрез тях индиректно ще се постигне бързина в съдебната процедура, като ще се преустанови практиката безсмислено да се обжалват съдебни решения при изяснена фактическа обстановка и конкретни и многобройни мотиви на съда.

### III. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Икономическият и социален съвет схваща критиките на Европейската комисия към състоянието и действието на съдебната система и претенциите за нейното реформиране като претенции към системата и в областта на правораздаването по трудови спорове. **Ето защо той взе решение да разработи Становище по повишаване на ефективността на съдебния механизъм при решаване на индивидуални трудови спорове.**

Становището на Съвета цели да привлече вниманието на обществото, на държавните органи, на парламентарно представените политически партии, на научните среди към проблема и да очертае не само позицията на съвета, но и възможностите за решаването му.

В тази връзка и като изхожда от изложеното по-горе,

като отчита обстоятелството, че в Пакта за икономическо и социално развитие на Република България до 2009 г., подписан от социалните партньори през м. октомври 2006 г., в т. 11.6. – **Усъвършенстване на трудовото законодателство, е записано:**

“Ускоряване на процеса и качеството на правораздаване по трудови спорове чрез създаването на специализиран трудов съд с участието на представители на работниците и работодателите, при нова процедура със задължителна предварителна помирителна фаза на производството;”

като отчита и факта, че в страните – членки на ЕС, решаването на трудовите спорове е с особен приоритет и е решено предимно чрез специализирани трудови съдилища или състави,

#### **Икономическият и социален съвет предлага:**

##### **1. Правителството на Република България**

а. да създаде специална експертна група, която да разработи подробен проект в посоката на възможните решения съгласно договореното със социалните партньори в т. 11.6. от Пакта за икономическо и социално развитие на Република България до 2009 г.;

б. да подготви и внесе предложение за изменения в Закона за устройството на съдебната власт, чрез които да се обезпечи участие на излъчени от представителните синдикални и работодателски организации на съдебни заседатели с оглед участието им при решаване на индивидуални трудови спорове.

2. Субектите, които имат право на законодателна инициатива, спешно да доразработят и внесат в Народното събрание текстове, чрез които в ГПК да се заложи създаването на особено исково производство по трудови спорове, отразяващи:

- а) правила за гарантиране на своевременното решаване на трудовите спорове;
- б) задължително бързо производство;
- в) задължителна помирителна фаза.

3. В рамките на тристранното сътрудничество да се обсъди и даде ход на законопроект за изменение и допълнение на Кодекса на труда с оглед промени в него, чрез които допълнително да се гарантират бързината и качеството при решаване на трудови спорове.

4. Съветът намира за нужно с оглед постигането на единство, бързина и качество при решаването на индивидуалните трудови спорове да се проучи възможността за промени:

а) в Закона за защита срещу дискриминацията и разглеждането и решаването на някои спорове по него, обвързано с разглеждането и решаването на индивидуалните трудови спорове;

б) в Закона за медиацията с оглед предварителното помирение, което е възможно според този закон при индивидуални трудови спорове.