



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СЪДИЙСКА КОЛЕГИЯ,
ИЗПЪЛНЯВАЩА ФУНКЦИИТЕ НА ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
СЪГЛАСНО § 23, АЛ. 2 ОТ ПЗР НА ЗИД НА КРБ

1000 София
ул. Екзарх Йосиф, 12

Администрация: тел.: 02/930 49 57; факс: 02/980 76 32

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Изх. № 1255-5558
Дата: 28.04.2024

Вх. № 269-120
Дата 29.04.2024

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
ОТ СЪДИЙСКАТА КОЛЕГИЯ,
ИЗПЪЛНЯВАЩА ФУНКЦИИТЕ НА
ВИСШИ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
СЪГЛАСНО §23, АЛ. 2 ОТ ПЗР НА
КРБ

по конституционно дело № 11/2024 г. на
Конституционния съд на Република
България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 28 март 2024 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 11/2024 г. е допуснато за разглеждане по същество искане от Висш адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 01.07.2024 г.) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 01.07.2024 г.

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище.

Във връзка с горното е изготвено становище, аргументиращо изцяло тезата за непротивоконституционност на оспорваните разпоредби.

Разпоредбите на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 01.07.2024 г.) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 01.07.2024 г., не са противоконституционни, тъй като

не противоречат на чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Основните съображения в искането за обявяване на противоконституционност на разглежданите разпоредби на Закона за медиацията и на Гражданския процесуален кодекс се свеждат до опасения за ограничаване на достъпа на гражданите до съдебна защита на правата им, включително поради удължаване и оскъпяване на съдебното производство чрез въвеждането на задължение за участие в първа среща в процедура по медиация по някои видове висящи съдебни спорове.

При възприетия в ЗМ и ГПК модел на задължително участие в първа среща в процедура по медиация не е възможно да се достигне до подобно ограничаване на правото на защита и на достъп до съд.

Целите на въвеждане на модела могат да се обобщят като осигуряване на ефективно правосъдие за гражданите чрез подпомагането им да разрешат бързо, евтино и ефективно спора си, когато това е възможно, като така се достигне и до намаляване на натовареността на съдилищата, за да могат те да разглеждат по-бързо и ефективно споровете, които не могат да бъдат разрешени чрез медиация.

Моделът, възприет в ЗИД на ЗМ /обн.ДВ, бр.11/23г./, включва:

1. Задължение за страните да участват в първа среща в процедура по медиация с продължителност от 1 до 3 часа след образуване на съдебното производство, респективно след първоначалната размяна на книгата по делото.

2.Задължението за провеждане на среща в процедура по медиация не е предпоставка за допустимост на съдебното производство и не препятства в нито един етап от производството движението на делото, съответно достъпа до правосъдие.

3. Процедурата по медиация трябва да се проведе в кратък срок – до 2 месеца, но самото задължение за участие на страните е в рамките на 1 час, но не повече от 3 часа, поради което тя не води до забавяне или обременяване на производството по делото.

Нещо повече - страните са длъжни да участват в процедура по медиация само веднъж в рамките на съдебното производство пред всички инстанции.

4. По време на процедурата по медиация производството по делото не се спира, дори и процедура да не е била проведена в двумесечния срок. Непровеждането на първата среща не спира течението на двумесечния срок, не съставлява основание за удължаване на срока, включително и подновяването му, както и не обуславя или препятства по какъвто и да е начин приключването на съдебното производство по предвидения в ГПК ред и с акт на съда. Поради това и не съществува хипотеза в законовия модел на медиацията по висящи дела, която да обуславя забавяне на производството по делото, съответно да ограничава или препятства във всеки един момент достъпа до правосъдие.

5. Задължителната част на участието на страните в процедурата по медиация е безплатна, като разходите за организирането на процедурата и възнаграждението на медиатора се поемат от бюджета на съда. Така не се оскъпява съдебното производство за страните.

6. Страните нямат задължение да постигнат споразумение. Ако не постигнат такова или не желаят да продължат участието си в процедурата по медиация, тя се прекратява. Възприетият модел няма за цел да наложи по какъвто и да е начин постигането на споразумение между страните, а само да способства с оглед концентрационното начало в гражданския процес и след очертаване на предмета на спора постигането на съгласие и прекратяване на спора. Единственият задължителен елемент в процедурата е участието на страните в съвместна среща заедно с избрания медиатор, с продължителност от един час.

Трябва да се има предвид също така, че всички основни права, включително и достъпът до съдебна защита, не са абсолютни и могат да бъдат ограничавани, когато налаганите ограничения отговарят на преследваните цели от общ интерес и не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираните по този начин права. В случая предвидената намеса в правото на достъп до съдебна защита преследва посочените цели от общ интерес, свързани с осигуряване на по-ефективна защита на правата на гражданите, а самата намеса е минимална, така че не засяга възможността на гражданите да потърсят и получат съдебна защита на правата си.

Анализът, предложен по-долу, следва зададените критерии, развити в практиката на Съда на ЕС и на ЕСПЧ и в частност по отношение на въвеждането на задължителни елементи в процедурата по медиация, свързано с участие в съдебна процедура, съгласно решение на Съда на ЕС от 18 март 2010 г. по съединени дела C-317/08, C-318/08, C-319/08 и C-320/08 (виж по-специално §63-65 вр. с §54-59 от посоченото решение).

I. Ограничаване правото на свободен достъп до съд и ефективна защита, закрепени в чл. 6 и чл. 13 ЕКПЧ и чл. 47 ХОПЕС

Принципите на достъп до правосъдие и на ефективна съдебна защита представляват основни принципи на правото на Европейския съюз, които произтичат от общите конституционни традиции на държавите членки, като са провъзгласени изрично в чл. 6 и чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека и в чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Директива 2008/52/ЕО на европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси изисква страните да не бъдат възпрепятствани да упражнят правото си да търсят защита по съдебен ред. Поради това предназначението на процедурите за АРС не следва да заменят съдебните процедури и те следва да не лишават гражданите от техните права да търсят защита по съдебен ред.

С въвеждането на задължителната среща в процедура по съдебна медиация по граждански и търговски дела по никакъв начин не се ограничава свободният достъп на страните до съд, предвид обстоятелството, че процедурата по първа среща по медиация се осъществява в рамките на висящ съдебен процес.

В подкрепа на това твърдение са две решения на Съда на Европейския съюз, постановени по преюдициални запитвания, а именно решение на Съда на ЕС от 14 юни 2017 г. по дело C-75/16 и решение от 18 март 2010 г. по съединени дела C-317/08, C-318/08, C-319/08 и C-320/08, с които изрично се потвърждава правото на държавите-членки да въвеждат **задължителна съдебна медиация**.

С решението на Съда от 14 юни 2017 г. по дело C-75/16 се постановява, че Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, която предвижда използването на процедура по медиация при споровете по чл. 2, параграф 1 от тази директива като условие за допустимост на съдебния иск, доколкото подобно изискване не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.

Съгласно постоянната практика на Съда при тълкуване на разпоредби от правото на Съюза е важно да се вземе в предвид не само тяхното съдържание, но и **целите**, преследвани с правната уредба, от която те са част, и техният контекст (решение от 15 октомври 2014 г., *Hořtická и др.*, C-561/13, EU:C:2014:2287, т. 29).

В решението на Съда се посочва, че в това отношение, макар член 1, първо изречение от Директива 2013/11 да използва израза „по желание“, следва да се отбележи, че второто изречение от посочения член предвижда изрично възможността **държавите членки да направят задължително участието в процедурите за АРС**, при условие че такова законодателство не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.

Това тълкуване се подкрепя от член 3, буква а) от Директива 2008/52, съгласно който „медиация“ означава структурирана процедура, независимо от нейното наименование или начина на позоваване, при която две или повече спореци страни се опитват сами, на доброволни начала, да постигнат споразумение за разрешаване на спора между тях. **Всъщност тази процедура може да бъде започната от страните, предложена или разпоредена от съд, но може и да е предвидена от законодателството на държава членка**. Освен това съгласно член 5, параграф 2 от Директива 2008/52 тази директива не засяга разпоредбите на националното законодателство, съгласно които медиацията е задължителна, при условие че съответното законодателство не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система.

Както следва от съображение 13 от Директива 2008/52, **доброволният характер на медиацията следователно се състои не в**

свободата на страните да прибягват или не към тази процедура, а във факта, че „страните сами отговарят за процедурата и могат да я организират както пожелаят и да я прекратят по всяко време“.

Следователно, важен е не задължителният или факултативният характер на системата за медиация, а **фактът, че правото на достъп на страните до съдебната система е обезпечено.** За тази цел държавите членки запазват своята пълна законодателна автономия, при условие че се зачита полезното действие на Директива 2013/11. Нещо повече, предвиждането на изискване за присъствие на въвеждаща първа среща с медиатор дава възможност на страните от първо лице да разберат същността на процедурата по медиация и да направят информиран избор дали медиацията е подходящ начин за решаване на техния спор. Една такава възможност насърчава страните да направят преценка и съответно да използват процедурата по медиация за решаване на възникналия спор, без да се ограничава правото им на ефективна съдебна защита, с оглед предвидената възможност за „приключване“ процедурата по медиация и продължаване защитата на интересите по съдебен ред. Такъв модел, особено приложен като възможност за отказ, може да насърчи страните да опитат да разрешат спора си, чрез медиация, като допълнителна алтернативна възможност, успоредно с потенциалния им достъп до съдебна защита, тъй като те могат да напуснат процедурата, без да се налага да посочват причини, поради които не желаят да продължат. При правилно прилагане, той може да се окаже мощен инструмент за увеличаване на ръста на прибягването до медиация, както е видно от успешните примери в някои държави, описани в изложението. Приложена в съответствие с изискванията на правото на ЕС, една такава възможност представлява мощен инструмент за разширяване на обема от спорове, разрешени чрез медиацията. Целите на медиацията са свързани с ползи за цялото общество, с подобряване качеството му на живот, чрез бързо разрешаване на създадени конфликтни ситуации, преди те да прераснат в спор с усложнен фактически състав. Едно от първите средства за ефективното им постигане е информационната култура в този контекст, която следва да бъде обществено въведена, добре организирано и повсеместно. Така приетите законови изменения силно подпомагат това.

Нещо повече. Ползите от медиацията следва да бъдат прилагани и в много по-широк кръг от дела - тенденция, която се поставя със законовите изменения, въвеждащи „съдебната медиация“. По наказателните дела напр., по-специално, като част от доктрината и практиките на възстановителното правосъдие, медиацията е силно средство в подкрепа на жертвите на престъпления, а така също и на непълнолетните извършители. Това се поддържа в множество международни актове на ООН, Съвета на Европа и Европейския съюз, като Наръчник на ООН за програмите на възстановителното правосъдие от 2020 г.; Препоръка CM/Rec(2018)8 на Комитета на министрите относно възстановителното правосъдие по наказателно-правни въпроси, Декларация на Министрите на правосъдието на Съвета на Европа за ролята на възстановителното правосъдие по

наказателни дела от 2021 г., Директивата за жертвите от 2012 г. и др. Поради недотранспониране на последния акт, за България все още е в сила наказателна процедура в рамките на ЕС.

Обстоятелството, че със Закона за медиацията и Гражданският процесуален кодекс се въвежда задължителна първа среща в процедура по съдебна медиация по определена категория граждански и търговски дела, не се препятства осъществяването на целта на Директива 2013/11. Въвеждането на задължителна първа среща по медиация по определена категория правни спорове е детайлно разгледано и в Европейския наръчник за законодателството в медиацията, приет на 32-то пленарно заседание на СЕРЕJ (Европейска комисия за ефективност на правосъдието) на 13 и 14 юни 2019 г. Комисията подчертава още веднъж, че въвеждането на първоначална среща по медиация като условие, предшестващо разгръщането на производство по определена категория спорове насърчава ефективно използването на медиацията, води до по-голям обем от спорове, разрешени чрез процедура по медиация и съответно до намаляване броя на висящи дела пред съда.

В искането на Висшия адвокатски съвет се посочва, че въвеждането на съдебната медиация като задължителна или факултативна фаза по широк кръг граждански и търговски дела я превръща в един процедурен етап, свързан със съдебното производство. Изразява се опасението, че това условие би могло да засегне принципа на ефективна съдебна защита. Подобни твърдения са необосновани, тъй като от константната практика на Съда е видно, че основните права не са абсолютни и че спрямо тях могат да се налагат ограничения, при условие, че те действително отговарят на преследваните от разглежданата мярка цели от общ интерес и че не представляват по отношение на следваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на гарантираните по този начин права (решение от 18 март 2010 г., *Alassini и др.*, C-317/08—C-320/08, EU:C:2010:146, т. 63 и цитираната съдебна практика). Съображенията на Съда в рамките на това решение са приложими към националните законодателства (каквото е и българското такова), които правят задължително използването на алтернативни способи за решаване на делото, като процедурата по съдебна медиация.

В мотивите към ЗИД на ЗМ изрично е посочено, че целта е насърчаване на използването на медиацията като алтернативен способ за решаване на делата, което да доведе до намаляване натовареността на съдилищата и повишаване на ефективността в сферата на гражданското и търговското правораздаване. Въвеждането на първа среща в процедурата по медиация е насочено към по – бързо и несвързано с големи разходи разрешаване на споровете, описани в чл. 140а от ГПК, както и към облекчаване работата на съдилищата, поради което преследват легитимни цели от общ интерес.

При постигане на посочената цел резултатите за страните ще бъдат следните:

1. по-бързо приключване на спора – може да стане още в началната

фаза на производството;

2. по-малко разноски – могат да се спестят разноските, свързани с обжалване, както и за събиране на доказателства, като при ранно постигане на споразумение се връща и по-голямата част от събраната такса;

3. страните сами определят съдържанието на споразумението си – поради това то съответства на техните нужди, като максимално отчита интересите и на двете страни за разлика от съдебното решение, при което подобен ефект е трудно постижим. Новата разпоредба на чл.18, ал.2 ЗМ дава допълнителна възможност и когато спорът е предмет на висящо съдебно дело, споразумението да бъде одобрено от съда, който разглежда делото, включително когато страните са се споразумели по въпроси, излизаци извън предмета на делото, респективно споразумението да има изпълнителна сила и в тези части;

4. доброволно изпълнение – поради постигнатото съгласие като цяло не се налага да се пристъпва към принудително изпълнение на споразумението, с което се спестяват допълнително разноски и време.

При постигане на посочената цел резултатите за съда ще бъдат следните:

1. намаляване на натоварването, като отпадат тези спорове, по които не е необходимо да се произнеса съд, тъй като страните са успели да уредят отношенията си;

2. по-бързо и качествено разглеждане и решаване на останалите дела, за които съдът ще разполага с повече време.

Дори да не е постигнато споразумение след проведената първа среща в процедурата по медиация, следва да се отчетат резултатите от тази среща, а именно :

1. обикновено са изяснени фактите по спора в хода на медиацията – поради това, дори и без постигнато споразумение се облекчава процесът на доказване по делото, което води до по-бързо производство и по-малко разноски за събиране на доказателства;

2. често е намалено емоционалното напрежение между страните – това подпомага развитието на производството, като улеснява работата на съда със страните.

С решение на Съда от 18 март 2010 г. по съединени дела С-317/08, С-318/08, С-319/08 и С-320/08 се постановява, че въвеждането на задължителната съдебна медиация по определена категория граждански и търговски дела е съвместимо с принципа на ефективна съдебна защита, когато тази процедура не води до задължително за страните решение, не забавя съществено предявяването на иск или подаването на жалба по съдебен ред, спира погасителната давност за съответните права и не причинява разходи или причинява незначителни разходи за страните, доколкото обаче заявление за посочената помирителна процедура може да се подава не само по електронен път и доколкото в изключителни случаи са възможни временни мерки, когато неотложността на положението ги налага.

Въвеждането на задължителна първа среща в процедура по медиация

по определена категория граждански и търговски дела е съвместимо с принципите на равностойност, ефективност и ефективна съдебна защита по следните съображения:

Съгласно постоянната съдебна практика на съда на ЕС процесуалните правила относно съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза, не трябва да бъдат по – неблагоприятни от тези, които уреждат подобни вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правата, предоставени от правния ред на Съюза (принцип на ефективност).

Тези изисквания за равностойност и за ефективност изразяват общото задължение на държавите членки да гарантират съдебната защита на правата, които страните в процеса черпят от правото на Съюза.

Принципът за равностойност е спазен, тъй като в Закона за медиацията и Гражданския процесуален кодекс подробно са описани редът, начинът и правилата за провеждане на първата среща по медиация в съдебен център по медиация към съответния съд, като тези правила са приложими по еднакъв начин за всички видове спорове, които попадат в обхвата на системата на задължителната първа среща в процедура по медиация.

Принципът за ефективност също е спазен, тъй като с изискването за провеждане на задължителна първа среща в процедура по медиация по определени граждански и търговски дела не може да направи практически невъзможно или изключително трудно упражняването на правото на иск или намаляването на неговата ефективност като защитно средство.

Аргументите в подкрепа на спазването на принципа на ефективна съдебна защита са следните:

1. На първо място, Закона за медиацията урежда задължителният елемент в процедурата по медиация, когато чл. 140а ГПК предвижда, че такава процедура задължително трябва да бъде проведена във връзка с висящо дело. Според чл. 22, ал. 1 от ЗМ задължението на страните се свежда до добросъвестно участие в процедура по медиация с продължителност от минимум 1 час, но не повече от 3 часа. В рамките на тази обща продължителност, по преценка на медиатора, той може да проведе и отделни срещи с всяка от страните. По този начин задължителният характер на медиацията, в случаите, предвидени в закона, е определен като задължение на страните да участват в медиационна среща с определена продължителност, но не и като задължение да постигнат споразумение. **Следователно след като не е задължително постигането на споразумение от страните, не се засяга и правото им на защита.** Единствено от волята на страните зависи дали те ще постигнат споразумение в рамките на задължителната част на процедурата по медиация, дали ще изберат да продължат процедурата и след приключване на задължителната ѝ част (чл. 22, ал. 3 ЗМ), ако след това имат желание да продължат опитите си за постигане на споразумение, или няма да сторят

това (в който случай процедурата се прекратява – чл. 22, ал. 4 ЗМ). Целта е да се осигури възможност на страните по висящо съдебно дело да разберат за възможностите, които им предоставя медиацията, за да разрешат спора си, включително като им бъде осигурена възможност да направят стъпки в тази посока, подпомагани от квалифициран медиатор. Осигуряването на тази възможност трябва да бъде ефективно, поради което се предвижда, че в случай на смърт на страната или прекратяването на юридическото лице – страна по делото, настъпили след започването, но преди да е приключила задължителната част на процедурата по медиация, процедурата започва отначало (чл. 22, ал. 5 ЗМ). Съпоставяйки по-долу изложения подход на други европейски държави при въвеждането на задължителен елемент досежно съдебната медиация, е важно да се обърне внимание, че **българският законодател е възприел провеждането на процедура по медиация да не е предпоставка за допустимост на съдебното производство**, с което безусловно се гарантира упражняването на правото на иск, респективно спазването на чл. 56 и чл. 117, ал.1 КРБ.

Задължението по чл. 140а, ал.1 ГПК за участие в първа среща в процедура по медиация е при вече приет за разглеждане от съда иск и само по изключително лимитиран вид спорове, внимателно подбрани след изследване на натрупания опит у нас и в други държави за успеваемостта на медиацията по дефинираните категории спорове. Евентуално вмененото от съда задължение за провеждане на първа среща в процедура по медиация по делата от видовете, посочени в чл. 140а, ал. 2 ГПК, е подчинено на съобразяване на положителни и отрицателни критерии, дефинирани в чл. 140а, ал. 3 и 4 ГПК, по който начин се гарантира изключително внимателна преценка на съдията относно това дали в конкретния казус е подходящ опит за постигане на споразумение по спора чрез медиация и рестриктивен подход при подбора на подходящите за медиация дела.

Съобразено е, че в условията на вече заведено дело, всяка страна, потърсила от съда защита, може да упражни правата по чл. 389 и сл. ГПК за обезпечение на иска си, както и по семейни спорове по чл. 323 ГПК и производства по делба по чл. 344 ГПК за постановяване на привременни мерки, при което ефективната съдебна защита е пълноценно обезпечена.

2. На второ място, първата среща по медиация не забавя предявяването на иск по съдебен ред, тъй като съгласно българското законодателство страната е упражнила вече правото си на иск и самата медиационна процедура се провежда при наличието на висящ съдебен процес. Заложеният гъвкав срок по чл. 140б, ал. 3, изр. 1 ГПК с максимална продължителност от 2 месеца, позволява съобразяване на натовареността на съдилищата в България понастоящем и обичайния срок за разглеждане на делата в конкретния съдебен район. Ведно с изложеното, по бързи производства, които се разглеждат с приоритет, специалната разпоредба на чл. 314а ГПК поставя ограничение и гарантира срокът за провеждане на медиация да не е по-дълъг от датата, за която е насрочено открито съдебно заседание.

Важно е да се посочи и че с чл. 140б, ал. 2 ГПК, е въведен по императивен начин и принцип на еднократност за задължаване за участие в процедура по медиация в рамките на всички допустими съдебни инстанции.

3. На трето място, задължителната съдебна медиация не забавя времетраенето за разглеждането на делото, предвид обстоятелството, че в чл. 22, ал. 4, т. 2 ЗМ е предвидено, че процедурата по медиация по висящо съдебно дело се прекратява след изтичане на два месеца от началото на процедурата, освен ако по общо съгласие на страните продължи и след този срок, но не по-късно от изтичане на 6 месеца от началото на процедурата. Двумесечният срок за провеждане на процедурата е максималният, като съдът може да определи и по-кратък срок съгласно чл. 140б, ал. 3, изр. 3 ГПК. Най-същественото в случая обаче е това, че независимо от горните срокове за провеждане на процедурата по медиация и независимо от самата процедура, съдебното производство не се спира поради провеждането ѝ според чл. 140б, ал. 1, изр. 2 ГПК. Спиране на съдебното производство за провеждане на процедура по медиация е възможност само по съгласие на страните (чл. 140б, ал. 3, изр. 2 ГПК).

4. На четвърто място, погасителната давност на правата спира да тече по време на процедура по медиация. Това е предвидено принципно в закона при провеждане на процедура по медиация (чл. 11а ЗМ), но в разглеждания случай, доколкото процедурата се провежда винаги след вече предявен пред съда иск, давността се спира съгласно общите правила на чл. 115, б. „ж“ ЗЗД.

5. На пето място, видно от разпоредбата на чл. 78а, ал. 1 от ГПК процедурата по медиация не причинява разходи за страните. Съгласно чл. 78а от ГПК разноските в процедура по медиация в случаите по чл. 140а и 140б, проведена в рамките на общата продължителност по чл. 22, ал. 1 от Закона за медиацията, се плащат от бюджета на съда.

Посочените в ал. 2 на същата разпоредба разноски са предвидени само в **случай на отказ на страната или страните**, когато съдът я/ги е задължил да участват лично или чрез пълномощник в срещата, **а не в случай на оттегляне от нея**. Т.е., българският законодател е предвидил и обезпечил, че при добросъвестно участие в първа среща в процедура по медиация с минимална продължителност в рамките на образувано дело, страните не понасят никакви допълнителни разноски спрямо общата отговорност за разноски по действащата уредба на ГПК.

Още повече, при висящ процес, остават важими правилата на чл. 83 и чл. 95 ГПК за наличие на възможност за освобождаване от държавни такси и предоставяне на правна помощ на всяка страна в процеса.

При проучване на опита на Италия се установи, че с последни законодателни изменения е заложено страната, която откаже да участва в процедура по медиация, да понася глоба в двойния размер на държавната такса за делото и обезщетение на насрещната страна. При приключване на делото, съдията може да не присъди разноски на спечелилата страна, ако е отказала медиация. Т.е, опитът на тази страна сочи значително засилена

санкция спрямо възприетото от българския законодател, който не въвежда допълнителна финансова тежест за страните.

6. На шесто място, провеждането на процедурата по медиация не препятства налагането на обезпечителни или привременни мерки, тъй като съдебното производство вече е образувано и съдът може да се произнесе по подобни искания на страните.

Посочените **шест съображения** категорично доказват, че въвеждането на задължителна първа среща в процедура по съдебна медиация по определени граждански и търговски спорове **не е несъразмерна спрямо преследваните цели**. Тези съображения показват и че моделът на задължителна първа среща съответства на критериите за въвеждане на задължения към страните по спора за използване на медиация, както са разгледани в §§ 54-59 на решението на Съда на ЕС от 18 март 2010 г. по съединени дела C-317/08, C-318/08, C-319/08 и C-320/08

Всъщност, от една страна, не съществува по – малко обвързваща алтернатива на прилагането на задължителна процедура, тъй като въвеждането на напълно доброволна процедура за извънсъдебно разрешаване на споровете не представлява толкова ефикасно средство за постигане на посочените цели. Това е доказано през 20-годишната продължителност на действие на ЗМ в досегашния му вид, който предвиждаше само изцяло доброволното участие на страните в процедура по медиация, при което броят на проведените медиации е незначителен спрямо броя на образуваните граждански и търговски дела, като тенденцията при тях е да продължават да се увеличават.

От друга страна, не е налице явна несъразмерност между целите, които се преследват с въвеждането на института на задължителната първа среща в процедура по медиация по висящи дела и евентуалните неудобства, които задължителният характер на първата среща по медиация може да причини. Тези неудобства, при добросъвестно поведение на страните и изпълнение на процесуалните им задължения, се свеждат до необходимостта на участват в първа среща в процедурата по медиация с продължителност от 1 до 3 часа (чл. 22, ал. 1, изр. 1 ЗМ). При това те могат да участват лично или чрез пълномощник (чл. 12, ал. 2 ЗМ и чл. 34, ал. 3 ГПК), а процедурата е напълно безплатна за страните (чл. 78а, ал. 1 ГПК).

II. Нарушаване на чл. 56 КРБ и на чл. 117, ал. 1 КРБ.

Правото на защита е лично, основно и неотменимо право на гражданите с процесуален характер, което, въпреки че би могло да действа самостоятелно, е по-скоро предназначено да служи за универсална гаранция на останалите конституционно установени материални права на гражданите (Решение № 10 от 2010 г. по к. д. № 10 от 2010 г.).

Правото на защита с оглед съдържанието си има различни аспекти, но най-вече то е право на активно поведение на всеки гражданин, чиито права са нарушени или пък са засегнати негови законни интереси. Тълкуван стриктно, текстът показва, че правото на защита не е ограничено

само до съдебната защита. Ако защитата бъде постигната чрез сключване на медиационно споразумение в процедура по задължителна първа медиационна среща и буквата, и духът на разпоредбата ще бъдат спазени.

Според Конституционния съд чл. 56 от Конституцията допуска правото на защита да се развие под една или друга форма и сам по себе си той не взема отношение по въпроса дали и кога някоя от тях би могла да бъде изключена за сметка на друга или пък, че прилагането на една от възможните форми на защита е достатъчно, за да го удовлетвори. Правото на защита има различни проявни форми - жалби до различни общински и държавни органи, устни или писмени възражения и обяснения, изслушване, обжалване на административните актове пред по-горестоящия административен орган, обжалване на административните актове по отношение на тяхната законосъобразност пред съда, предявяване на искове пред съда и обжалването им пред по-горна съдебна инстанция, участие в задължителна първа среща в процедура по съдебна медиация. Съвместното тълкуване на разпоредбата на чл. 56 от Конституцията във връзка с чл. 117 и чл. 119 от Конституцията води до заключението, че съдебната защита поначало е основната форма на защита в правовата държава, защото тя дава най-пълната възможна защита на нарушените права или засегнатите законни интереси, в т.ч. с оглед преследваните цели, възможното преразглеждане на въпроса и други правни последици. В Конституцията е предвидена възможност да се получи само административна защита. Конституцията не ограничава възможността защитата да се получи в рамките на процедура по съдебна медиация, след като не се засягат основни права на гражданите, а същевременно се защитават важни конституционни ценности.

Разрешаването на един граждански спор чрез съдебна намеса не може да бъде самоцел, защото държавната принуда, която се изразява в разрешаването със сила на пресъдено нещо на спора и задължителното действие на съдебното решение спрямо всички субекти, сама по себе си е краен способ за разрешаване на конфликти и защита на материални права.

Характерна особеност на правото по чл. 56 от Конституцията е, че то създава позитивно задължение за държавата в лицето на законодателя да предвиди на законодателно ниво конкретни процесуални гаранции за реализиране на конкретното материално право, подлежащо на защита (Решение № 6 от 2010 г. по к. д. № 16 от 2009 г., Решение № 1 от 2008 г. по к. д. № 10 от 2007 г.). Процесуалните гаранции на правата на човека имат първостепенно значение, което за личността може да се окаже практически по-важно от самото материално право. Тези гаранции обвързват държавните органи при осъществяване на процеса на правоприлагане и съответно органите на съдебната власт при реализиране на техните правораздавателни правомощия. От гледна точка на един ищец, който търси защита на материални права, изброени в чл. 140а ГПК, тези процесуални гаранции представляват процесуални права, които то следва да има възможност да реализира, като компоненти на конституционно

признатото му право на защита във всички стадии на процеса (чл. 122 от Конституцията).

Най-важният от тези компоненти е правото на достъп до съд. Без да е прогласен изрично в Конституцията, безпрепятственият достъп до съд е приет не само за национален стандарт, анализиран подробно в съдебната практика на Конституционния съд, но и за международен такъв, широко застъпен в практиката на ЕСПЧ. В българската конституционна практика той се приема за неразделна част от по-общото право по чл. 56 от Конституцията (Решение № 14 от 2014 г. по к. д. № 12 от 2014 г., Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7 от 2016 г.) и за задължителна предпоставка, за да могат да бъдат реализирани всички останали процесуални гаранции за правата на човека в рамките на съдебните производства (Решение № 11 от 2016 г. по к. д. № 7 от 2016 г., Решение № 13 от 2021 г. по к. д. № 12 от 2021 г.), доколкото в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита.

Фактът, че задължителната първа среща по медиация в случаите по чл. 140а ГПК, се осъществява в рамките на висящ съдебен процес, е доказателство, че правото на защита и достъпът до съд не са нарушени.

Правото на защита не е абсолютно (Решение № 1 от 2012 г. по к. д. № 10/2011 г.). То подлежи на ограничаване и в частност има такива проявления, които се отнасят до въвеждане на института на задължителна първа среща по медиация по определена категория граждански и търговски дела, като държавата притежава известна свобода на преценка в това отношение. Въвеждането на задължителната съдебна медиация не стеснява и не редуцира достъпа на който и да е субект до съд и не накърнява самото естество на правото. Нормите, касаещи задължителната съдебна медиация, имат за цел единствено да осигурят и гарантират успешното приключване на един гражданско-правен спор.

Напълно необосновано е твърдението на Висшия адвокатски съвет, че първата среща по медиация представлява задължителна и скъпоструваща процедура. Предвидено е да се допуска правна помощ. В чл. 78а, ал. 1 от ГПК е предвидено, че разноските в процедура по медиация в случаите по чл. 140а и 140б, проведена в рамките на общата продължителност по чл. 22, ал. 1 от ЗМ, се плащат от бюджета на съда. Предвидената от законодателя имуществена санкция е за недобросъвестната страна, при отказ за участие в първата задължителна среща с времетраене 1 час, което е част от гаранциите за успех при постигането на споразумение в процедурата по медиация по висящи съдебни дела, при липсата на която би се осуетил и обезсмислил института на съдебната медиация, съответно разходите на държавата за провеждането на медиационни срещи ще утежнят неоснователно и прекомерно бюджета на съдебната система. Поначало, в рамките на гражданското съдопроизводство са предвидени множество и различни по вид санкции от неизпълнението на различни процесуални задължения на страните и тяхната цел е именно съхраняването от гледна точка на ресурси като време и парични средства интересите, както на държавата, така и на

страните по делата. От друга страна, следва да се държи сметка, че адвокатите са изправени пред преосмисляне на модела на определяне на възнагражденията им, съобразно Решение № С 438/22 на СЕС. В резултат връзката между изготвянето на исковата молба и извършването на плащането на цялото възнаграждение за работата на един адвокат на една инстанция се разкъсва. Легитимна цел става осигуряването на справедливи и ефективни средства за удовлетворяване на интереса на представляваната страна, а не ангажирането ѝ с целия дължим ресурс авансово.

Трайна тенденция е увеличаването на постъплението на дела в българската съдебна система независимо от намаляване на броя на населението. Използването на алтернативни форми на разрешаване на спорове би довело до намаляване на образуваните дела, доколкото процедурата по медиация по висящи дела несъмнено ще създаде доверие в този институт. В дългосрочен план именно въведеният модел на първа задължителна среща по медиация ще доведе до трайно намаляване и на разходите на съдебната система, при които с оглед прогресивното увеличаване на делата се увеличават и разходите за издръжка. Следователно, от една страна законодателят не поставя бариери от финансов характер за страните, като именно по този начин достъпът до съд (чл. 117, ал. 1 от Конституцията) и правото на защита (чл. 56 от Конституцията) са защитени и гарантирани, а от друга страна се постига именно ефекта на намаляване на държавната издръжка за правораздавателната система.

Необосновано е твърдението за различното третиране на различни категории ищци въз основа на субективната съдийска преценка и вида спорно право, чиято защита са потърсили. В разпоредбите на чл. 140а, ал. 2 и 3 ГПК, от една страна изрично са предвидени категорията спорове, по които е подходящо да се проведе процедура по медиация, а от друга страна изчерпателно въведените критерии за формиране на позитивната преценка на съда дали спорът е подходящ за медиация, гарантират невъзможността за произволност на субективната преценка.

При въвеждането на модела за съдебна медиация е съобразен ефекта от проведените медиационни процедури в съществуващите към няколко съдилища в страната – при СРС, РС-Перник, ОС-Варна и др., който сочи, че в 35% от тези процедури, проведени по препоръка на съдии, е постигнато споразумение между страните. Преценката на съда се явява ключова за успеха на алтернативното решаване на спора и затова българският законодател е предприел като основен подход делегираната медиация.

III. Медиацията в Европа.

1. Италия

В Италия също има задължителна медиация по определена категория граждански и търговски дела. Регламентирана е и медиация по дела по преценка на съдията, както и медиация във въззивното производство.

В Законодателен декрет 28/2010 е уредено, че медиацията е задължителна, когато спорът между две или повече страни засяга: вещни права (собственост, пожизнен наем, придобивна давност, продажба на имоти и др.); делба и наследство; семейни договори; лизинг и заем за ползване; бизнес лизинг; щети от медицинска и здравна отговорност; оклеветяване чрез пресата или други средства за реклама; застрахователни, банкови и финансови договори; съвместно владение. **Във всички тези случаи опитът за решаване на спора чрез процедурата по медиация е условие за разглеждане на делото в съда.**

През 2022 г. бе проведена мащабна реформа в Италия, като бяха направени изменения и допълнения в законодателството, регламентиращо медиацията, които влезнаха в сила на 15.11.2023 г. С реформата от 2022 г. е разширен обхвата на делата, за които е предвидено задължително провеждане на процедура по медиация: предоставя се възможност на домоуправителите да изберат да участват в процедура по медиация без да са получили съгласието на собствениците в етажната собственост; предвижда се правна помощ за медиацията, където държавата поема всички разходи; предвиждат се данъчни облекчения за доходите на страните, които постигат медиационно споразумение; не се заплаща такса за вписване при постигане на медиационно споразумение по имуществен спор.

По отношение на препращането на медиация по преценка на съдията е предвидено, че това може да стане във всеки един момент в хода на производството – в началото на процеса или в по-напреднала фаза, когато е възможно да се появят доказателства, които да навеждат към медиация.

Въвеждането на задължителната съдебна медиация в Италия през 2010г. е било съпътствано с масови протести на адвокатите, но в последствие именно те се превръщат във флагман на медиацията и са в основата на реформата от 2022 г.

Интерес в уредбата на Италия съставлява подхода към санкциите при отказ да се проведе медиация. Поначало такива санкции се прилагат и в Полша, Словения, Ирландия и др. *Италия има доста необичаен подход към поведението, което може да бъде санкционирано. То е свързано с разрешението на медиатора да направи предложение за споразумение в края на медиацията, когато тя не е била успешна, както беше обсъдено накратко в глава 2. Там, „когато решението е напълно еквивалентно на съдържанието на предложението за споразумение, съдията изключва възстановяването на разходите, направени от спечелилата страна, ако тази страна е отхвърлила първоначалното предложение за споразумение. Разходите са направени в периода след формулиране на предложението. В този случай съдът осъжда спечелилата страна да възстанови разходите, направени от загубилата страна през същия период, както и изисква внасяне в държавния бюджет на сума, равна на размера на дължимите съдебни такси. ... Разпоредбите, посочени в този параграф, се прилагат и за обезщетението, изплатено на Медиатора, и възнаграждението, дължимо на експерта, посочен в член 8, параграф 4.*

2. Франция

С приетия през 1990 г. Закон за медиацията, който предхожда европейската директива, се насърчават страните към диалог, към хоризонтална комуникация. В посочения закон се предоставя възможност на съдията, който е сезиран за правен спор, да назначи медиатор, който да позволи на страните да изслушат гледните си точки, евентуално да намерят решение на личния конфликт, който ги е противопоставил.

В периода след 2015г. бяха приети законодателни промени, които направиха използването на медиацията задължително при определени обстоятелства.

На първо място, с чл. 7 от Закон № 2016-1547 от 18 ноември 2016 г. относно модернизиранието на правосъдието за 21-ви век, се въвежда задължението за опит за семена медиация, преди сезиране на съда, в 11 експериментални съдилища. Първоначално пилотният проект трябваше да завърши в края на 2019 г., но беше удължен до 31 декември 2020 г. и след това до 31 декември 2022 г. Промените се изразяват в задължението на страните да опитат семейна медиация в случаите, когато желаят промяна на решение на семейния съд или разпоредба на одобрено от съда споразумение. Молбата, с която се иска изменение мястото на обичайното местопребиваване на детето, правото на посещение и правото на пребиваване на детето, приноса на родител за отглеждането и издръжката на непълнолетно дете, както и на решенията относно упражняването на родителските права, е недопустима, в случай, че не е преминала процедурата по медиация.

На второ място, със Закон № 2019-222 от 23 март 2019 г. относно програмирането и съдебната реформа за 2018-2022 г., се въведе задължително използване на алтернативна форма за разрешаване на споровете, в т.ч. медиация, по искове за плащане на сума, която не надвишава 5000 евро във връзка със съседски спор или извънредно съседско безпокойство.

3. Испания

В Испания е в ход важна законодателна реформа от 22 април 2022 г., когато Конгресът на депутатите публикува Законопроект за мерките за процесуална ефективност на обществената услуга по правораздаване (приложен), който има за цел да въведе задължителна медиация в гражданската сфера.

Към настоящия момент медиацията е много разпространена при трудовите спорове, като със Закон 36/2011 изрично се предвижда всички молби по трудови въпроси да бъдат придружени от сертификат, удостоверяващ, че разрешаването на спора е направено за първи път чрез медиация или арбитраж, или с Органа за медиация, арбитраж и помирителни услуги (SMAC), или с институция, която извършва медиация или арбитражни функции в рамките на колективен трудов договор.

В системата на правосъдието за непълнолетни (от 14 до 18 години) в Испания медиацията е изрично предписана като средство за превъзпитание на непълнолетните.

4. Ирландия

През 2017 г. в Ирландия е приет Закон за медиацията, по силата на който процесът на медиацията не е строго задължителен. Законът обаче разрешава налагането на санкции за разноси от съдилищата на страните, които неоснователно не участват в медиация след насочването им от съда.

За да насърчи използването на алтернативни механизми за спорове, раздел 14 от Закона за медиацията от 2017 г. налага задължение на адвокатите, преди да започнат съдебно производство, да съветват клиентите си за ползите от медиацията и да разглеждат медиацията като средство за разрешаване на техния спор. Успехът на медиацията в Ирландия е пряко обвързан от добросъвестното изпълнение на задължението на адвокатите да информират своите клиенти за опцията на медиацията, за което се заклеват в законова декларация.

5. Румъния

По отношение на цитирания в искането на Висшия адвокатски съвет пример за неуспешно въвеждане на задължителната съдебна медиация в Румъния, следва да се държи сметка за конкретните обстоятелства, които въвеждат ярко различие с българския модел. Съгласно член 2 от Закон № 192/2006, в Румъния се въвежда задължение на страните да присъстват на информационна сесия за предимствата на медиацията преди започване на няколко вида съдебни производства. Ако това задължение не бъде изпълнено, искането пред съда ще бъде отхвърлено като недопустимо. С решение № 266/2014, Конституционният съд на Румъния провъзгласява горепосочените разпоредби за противоконституционни, тъй като те противоречат на член 21 от Конституцията, който гарантира правото на достъп до съд. Видно от изложеното, задължителната медиация е провъзгласена за противоконституционна, тъй като същата е била регламентирана като условие за допустимост на иска. Неправилно се прави съпоставка между правните системи, регулиращи задължителната медиация в България и Румъния, тъй като в нашето законодателство задължителната първа медиационна среща не е провъзгласена като условие за допустимост на исковото производство.

6. Германия

В Германия съгласно член 278, параграф 5 от Гражданския процесуален кодекс съдът може, за целите на помирителното производство и за по-нататъшни опити за постигане на споразумение по взаимно съгласие, да отнесе страните до помирителен съдия (Güterichter), който е специално определен за тази цел и няма правомощия за вземане на решения. Помирителният съдия може да използва всички методи за уреждане на спорове, включително медиация.

7.Гърция

В Гърция, съгласно член 99 и следващите от Кодекса за несъстоятелността на Гърция медиатор може да бъде назначен, за да се достигне до спогодба, след като до съда по несъстоятелността е подадена молба от физическо или юридическо лице.

8.Естония

Гражданският процесуален кодекс на Естония съдържа специална разпоредба, която предвижда помирение от съдия, когато единият родител е нарушил разпореждане във връзка с правото на лични отношения с детето.

Съгласно т.4.2. „Задължителна основа“ в Европейски наръчник за законотворчество по медиация на европейската комисия за ефективност на правосъдието /СЕПЕЖ/ от юни 2019г., при определяне на задължителност в съдебната медиация следва да се спазват определени препоръки, които са обобщени така:

- a) Да се обмисли въвеждането на задължение за страните да участват в уводна първа сесия по медиация или в информационна сесия за медиация с медиатор и осигури възможност за продължаване на медиацията в същата сесия, ако страните решат така.
- b) Да се позволи на страните да се откажат след първоначалната сесия, без да изискват от тях да представят мотиви за решението си.
- c) Да се подчертае, че страните не могат да бъдат принудени да постигнат споразумение.
- d) Да се помисли за превръщането на участието в първоначална среща по медиация в предварително условие за съдебни процедури при определени видове спорове- поне за спорове, произтичащи от семейно право, трудовоправни въпроси, както и произтичащи от съсобственост и отношения между съседи.
- e) Да се съблюдава принципа, че участието в първоначалната сесия не следва да води до значителни разходи за страните, нито причинява значително забавяне за завеждане на съдебно производство.
- ф) Да се осигурят процедурни гаранции, както е посочено в глава 5.4.
- g) Да се посочи ясно кога е изпълнено изискването за участие в първоначалната сесия по медиация и кога на страните е разрешено да подадат иск в съда.

Българският законодател стриктно е спазил и претворил тези изисквания и препоръки в атакуваните разпоредби на ЗИД на ЗМ /обн.ДВ, бр.11/2023г./.

В заключение бихме желали да отбележим, че настоящето дело е от особено значение, тъй като не се решава единствено въпросът за конституционосъобразността на отделни разпоредби на Закона за

медиацията и Гражданския процесуален кодекс, а за развитието на алтернативните способности за решаването на делата в България въобще, за законовото отражение на обществените процеси през последните 30 години, породени от въвеждането на демократични и общочовешки ценности в управлението на страната, които доведоха до необходимостта да се преосмисли модела на държавен монопол в разрешаването на гражданските и търговските спорове, като се позволи на гражданите и юридическите лица да поемат ролята на активен участник в защитата на собствените им права, отчитайки и носейки отговорност и за правата на насрещната страна, за един по-хуманен подход като цяло.

С УВАЖЕНИЕ



БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ,
ПРЕДСЕДВАЩ
СЪДИЙСКАТА КОЛЕГИЯ НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СЪДИЙСКА КОЛЕГИЯ
ИЗПЪЛНЯВАЩА ФУНКЦИИТЕ НА ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
СЪГЛАСНО § 23, АЛ. 2 ОТ ПЗР НА ЗИД НА КРБ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ

от протокол № 21

от дистанционното заседание чрез видеоконферентна връзка на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, изпълняваща функциите на Висш съдебен съвет, съгласно § 23, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.), проведено на **23 април 2024 г.**

ПОДНЕВНИЯ РЕД

ПРАВНИ ВЪПРОСИ

38. ОТНОСНО: Проект на становище по конституционно дело № 11/2024 г.

**СЪДИЙСКАТА КОЛЕГИЯ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,
ИЗПЪЛНЯВАЩА ФУНКЦИИТЕ НА ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ,
СЪГЛАСНО § 23, АЛ. 2 ОТ ПЗР НА ЗИД НА КРБ
(обн. ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.),
РЕШИ:**

38.1. Разпоредбите на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 01.07.2024 г.) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 01.07.2024 г.), **не са противоконституционни**, тъй като не противоречат на чл. 56 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

38.2. Становището **ДА СЕ ИЗПРАТИ** на Конституционния съд на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛСТВАЩ: /п/ Георги Чолаков

Вярно с ор
Мл. експер

BT/

