

**КОНСТИТУЦИОНЕН ОБЪ**

Вх. № 256 КД  
Дата 13.04.2024г.

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

от Благовест Пунев по конституционно дело №11/2024 г.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С определение на Конституционния съд/КС/ от 28 март 2024 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет /ВАДС/ за установяване на противоконституционност на чл.19, чл.20, чл.21, чл.23, чл.24, ал.1 и чл.25 от Закона за медиацията /обн. ДВ, бр.11/2023 г., в сила от 1.7.2024 г./ и на чл.78 а, чл.140а, чл.140б,чл.267, ал.3, чл.314а, чл.341а и чл.374а от Гражданския процесуален кодекс/обн. ДВ, бр.11/2023 г., в сила от 1.7.2024 г. Със същото определение съм поканен да представя писмено правно мнение по предмета на конституционното дело.

1. Преди да взема отношение по предмета на конституционното дело, въведен с искането на Висшия адвокатски съвет, по моя преценка е необходимо да се уточнят параметрите на конституционния контрол, определени от качеството на сезирация КС субект и от характера на оспорените с него разпоредби на Закона за медиацията/ЗМ/ и Гражданския процесуален кодекс/ГПК/.

1.1. Съгласно чл.150, ал.4 от Конституцията Висшият адвокатски съвет може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на граждани. За разлика от държавните органи по чл.150, ал.1, изр.1 от Конституцията, които разполагат с обща компетентност да сезират КС, както при упражняване на всичките му правомощия по чл.149, ал.1 от Конституцията, така и по материята върху която тези правомощия се упражняват, то компетентността на ВАДС е специална и ограничена в две насоки. Тя се отнася само частично до правомощието на КС по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията- за установяване на противоконституционност на закон, а не и на други актове на Народното събрание и то само на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, а не и закон, който съдържателно не е свързан с материята за правата.

В компетентността на В АдС не попада сезиране на КС за упражняване на правомощието му по чл.149, ал., т.4 от Конституцията да се произнася за съответствието на сключените от Р България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна. В искането си до КС, ВАДС извън своята компетентност е поставил и въпроси за съответствието на оспорените разпоредби от ЗМ и ГПК с Европейската конвенция за правата на човека и Хартата на основните права, което се отнася до правомощието на КС по чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията. Поради това правилно в определението си за допускане на искането за разглеждане по същество, КС е определил

параметрите на произнасянето си само до установяване на противоконституционност на оспорените законови разпоредби в контекста на чл.150, ал.4 от Конституцията във връзка с чл.149, ал.1, т.2 от нея и то само във връзка с материята, отнасяща се до правата и свободите на гражданите.

1.2. С искането за противоконституционност на закон по чл.150, ал.4 от Конституцията са оспорени два нормени комплекса – тези по ЗМ и по ГПК, които са свързани с новосъздадения текст на чл.19, ал.1 ЗМ, според който в случаите и при условията, предвидени в закон, съдът задължава страните по всячко съдебно дело да участват в първа среща в процедура по медиация, която се осъществява в съдебен център по медиация към съответния съд. Поради тази връзка на обусловеност между цитирания оспорен текст, който е основен в двата нормени комплекса, при евентуалното му обявяване за противоконституционен с оглед на това, че предвижда задължителна медиация по висящи съдебни дела, която би нарушила правото на защита и достъпа до съд на страните по делото, ще отпаднат и свързаните с него други оспорени текстове от ЗМ и ГПК, тъй като те го обслужват и нямат самостоятелно значение извън него. Обратното положение обаче пак в контекста на правото на защита и достъпа до съд не означава, че ако задължителната медиация по висящи съдебни дела не е противоконституционна във всеки случай се запазват в своята цялост, свързаните с нея разпоредби от ЗМ и ГПК и по-специално тези на чл.22 ЗМ и чл.140а и чл.140б ГПК, които уреждат нейната организация и условия за провеждане, които на общо основание подлежат на преценка за конституционностъобразност.

Тази преценка се отнася преди всичко до правото на защита и достъпа до съд, които са включени в конституционния статус на гражданина, а не и до други въпроси, които са извън обхвата на компетентността на ВАДС да сезира КС на основание чл.150, ал.4 от Конституцията.

1.3. При упражняване на конституционния контрол КС трябва да изхожда само от съображения за конституционностъобразност, а не за и за целесъобразността на оспорените законови разпоредби. Тази опасност в случая съществува, тъй като въвеждането на задължителна медиация по висящи съдебни дела не е най-целесъобразното законодателно разрешение в материята. Тази констатация произтича от характеристиката на медиацията на алтернативен начин за разрешаване на правни спорове, приложим по инициативата на страните по него за да се избегне исковия път на защита пред съд, който разполага с монопола върху държавната правораздавателна власт да разрешава такива спорове и чрез тяхното решаване по принудителен път да наложи определено правно положение, за да преодолее конфликта, породен от тези спорове.

Медиацията по принцип се прилага като доброволно избран от спорещите страни способ за разрешаване на възникнал между тях спор, мотивиран не само от съображения за бързина, извършване на по-малки разходи на средства и време за неговото приключване чрез постигане на извънсъдебно споразумение, но и за запазване на партньорските и деловите отношения между страните, които биха били преустановени, ако спорът се разреши от съд с прилагане на държавната принуда. Тези отношения са с траен характер и тяхното запазване поради близостта на страните по тях е от взаимен интерес- например между съсобственици, съдружници в търговски дружества, търговци по сключени между тях сделки, съпрузи, поради което за предпочитание е доброволното извънсъдебно уреждане на възникнал между тях спор чрез медиация и постигане при успешен изход на споразумение. Само ако такова не се постигне, спорът може да се отнесе към съда, което изисква не само по-големи разходи на средства и време, но води до конфронтиране между страните по спора и конфликтност, която изключва нормалните отношения и сътрудничество между тях в бъдеще.

В хипотезата на чл.19, ал.1 ЗМ подходът е обратен- медицията като задължителна по предписание на закона или по дискреция на съда се прилага не извънсъдебно, преди да е започнал процеса, а след като е образувано съдебно дело по спора , когато вече разривът в отношенията между страните е настъпил в своята пълнота. Това силно намалява ефектът от прилагане на този алтернативен способ за разрешаване на споровете, още повече, че медиацията задължително се провежда независимо от искането на страните, а по почин на съда, в приложение на закона- ГПК за спорове, относно които е изрично предвидена , както и за такива, за които се прилага от него по дискреция. Тази нерационалност на производството по съдебна медиация, приложимо, въпреки неговата алтернативност на съдебния исков процес, към висящи съдебни дела, не означава че оспорените разпоредби на ЗМ и ГПК са противоконституционни. Това е така, защото трябва да се прецени от конституционната юрисдикция дали въведената процедура за съдебна медиация има отношение към нарушаване правото на защита на страните и достъпа им до съд, а не дали тя е целесъобразно приложение на този алтернативен на държавното правораздаване способ за решаване на правни спорове.

## 2.

2.1.Оспорените разпоредби с искането до КС на новосъздадената глава шеста от ЗМ, включваща тези от чл.19 до чл.25, които се отнасят до медиация по висящи съдебни дела, не са противоконституционни.

Преди всичко както се изтъкна по-горе , въведената с чл.19, ал.1 ЗМ съдебна медиация по висящи съдебни дела, независимо от нейната спорна ефективност от гледна точка на този способ за алтернативно разрешаване на спорове, не противоречи на чл.56 от Конституцията с оглед на установеното с него право на защита на гражданина, което включва в съдържанието си и защитата пред съд. Така чл.19, ал.1 ЗМ предвижда, че съдът задължава страните по висящо съдебно дело да участват в първа среща по медиация, която се осъществява в съдебен център по медиация към съответния съд. Съдебната медиация не замества и не изключва съдебния процес, а е само фаза от него като при липса на успех при провеждането ѝ, съдът продължава разглеждането на делото, образувано по спора между страните. Освен това съдебната медиация се отнася до лимитативно посочени в закона случаи, определени от предмета на спора, а не по всички граждански , търговски и административни дела, както когато съдът задължително трябва да я проведе, така и когато това е негово дискреционно правомощие- в последната хипотеза при спазване на определени критерии за прилагане на това правомощие/вж. по-долу при обсъждане оспорените текстове от ГПК, отнасящи се до съдебната медиация/. И при двете хипотези, преминаването през съдебна медиация не е произволно действие на съда, а основаващо се на закона пряко или индиректно, което е в съответствие и с принципа на правовата държава, освен с правото на защита пред съд.

Провеждане на процедурата по медиация е уредена в чл.22 ЗМ и тя подкрепя извода, че тази по висящи съдебни дела, не е противоконституционна , тъй като гарантира достъпа до съд. Така според чл.22, ал.1 страните са длъжни да участват в първа среща в процедура по медиация с обща продължителност от един до три часа. Само тази част от процедурата е задължителна и неизпълнението ѝ от страните е свързано с имуществената санкция, предвидена в чл.78а, ал.2 ГПК - заплащане на таксите и разноските за производството в съответната инстанция, както и тези за процедурата по чл.22, ал.1 ЗМ. Това е санкция за неизпълнение на тази процедура от страната или от страните по делото, тъй като при тяхна изправност, тези разходи се поемат от бюджета на съда, т. е. и от тази гледна точка не може да се поддържа, че с нейното прилагане правото на съдебна защита е затруднено и ограничено .

В подкрепа на този извод са и разпоредбите на чл.22, ал.3 и ал.4 от ЗМ. Първата от тях е в съответствие с доброволността на този алтернативен способ за решаване на спорове, тъй като процедурата по медиация по всящо съдебно дело може да продължи само със съгласие на страните извън съдебния център, а според втората- процедурата по всящи дела се прекратява като са изброени четири хипотези , представляващи основание за такова прекратяване като са определени срокове с начален момент началото на процедурата, в които то трябва да настъпи .Срокът с най-дълга продължителност е шест месеца, който може да се получи с удължаване по съгласие на страните на двумесечния законен срок. Когато страните не са постигнали съгласие за продължаване на процедурата, както и когато не са постигнали споразумение, процедурата също подлежи на прекратяване. Тези разпоредби показват, че съдебната медиация не пречатства развитието на съдебното дело и че само по общо съгласие на страните може да се удължи нейния срок, без той да надхвърля шест месеца като непостигане целта на медиацията е основание за нейното прекратяване в рамките на исковия процес.

В този контекст трябва да се обсъдят и разпоредбите на чл.24 ЗМ, които предвиждат , че при постигане резултата от медиационната процедура със сключване на писмено споразумение между страните, с което се разрешава спора между тях, при желание от тяхна страна то да бъде одобрено като съдебна спогодба, това одобрение се дава от съда, пред който е всящо делото, по което е започнала тази процедура . При няколко всящи дела, по които страните са постигнали спогодба по техния предмет, тя се одобрява от съда, който разглежда първото образувано дело като те я представят на останалите съдилища, за да прекратят всящите пред тях производства изцяло или частично, в зависимост от съдържанието на спогодбата. В разглежданата хипотеза съдебната медиация не само не пречатства достъпа до съд и правото на съдебна защита, а чрез този достъп се осигурява пълноценното реализиране на резултата от медиационната процедура, тъй като постигнатото споразумение между страните поради участието им в исковия процес се трансформира в съдебна спогодба, която се ползва с изпълнителна сила като съдържаща притезателни права. В резултат на нейното одобрение от съда, всящото производство по него се прекратява, след като спорът е разрешен със сила на пресъдено нещо, а като съдебна спогодба споразумението между страните се ползва със силата на съдебно изпълнително основание, подлежащо на принудително изпълнение.

2.2.Оспорването с искането до КС на разпоредбите на чл.20 и чл.25 ЗМ е недопустимо, тъй като е извън очертаните в началото на правното мнение предели на конституционния контрол, определени от ограничената компетентност на ВАДС да сезира КС. Независимо, че тези разпоредби според определението за допускане на искането за противоконституционност са включени в предмета на произнасянето на КС по същество, по всяко време на производството, те може да бъдат изключени от него поради недопустимост на това произнасяне. Това е така, защото както вече се изтъкна, ВАДС има право да сезира КС само за противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, а оспорените разпоредби нямат отношение към такова нарушаване. Поради това те не може да бъдат предмет на конституционен контрол, иницииран от ВАДС, тъй като не засягат права и свободи на граждани.

За пълнота на изложението обаче може да направим констатацията, че и извън посоченото ограничение на конституционния контрол, разпоредбите на чл.20 и чл.25 ЗМ не са противоконституционни. Така според чл.20, ал.1 медиатор към съдебен център по медиация може да бъде лице с юридическо образование, което отговаря на изискванията на чл.8, ал.1 от закона и е преминало допълнителен подбор и специализирано обучение, определен в наредбата по чл.25. Цитираната разпоредба не създава дискриминационно предпочитание и неравно третиране на медиаторите , които обслужват медиацията по всящи съдебни дела и са

включени в отделен списък към съдебните центрове по медиация при окръжните съдилища по отношение на останалите медиатори от Единния списък на медиаторите към Министерството на правосъдието. Изискването за ценз-юридическо образование и преминаване през допълнителен подбор и специализирано обучение, отнасящи се до първите, не ги поставя в привилегировано положение в сравнение с вторите по смисъла на чл.6, ал.2 от Конституцията, защото посоченото изискване не се свързва с нарушаване на принципа на равенство пред закона, а с необходимостта от притежаване на експертни качества и на специализирани знания поради това, че са медиатори по медиация по висящи съдебни дела. В оспорването на този текст от ВАДС проличава фактически съсловния, корпоративен интерес на адвокатурата, която иска да запази доминиращото си положение в обслужване на медиацията като единствено адвокати бъдат избирани за медиатори, макар че и други лица може да отговарят на условията на чл.20, ал.1 ЗМ и да изпълняват тази функция.

Чл.25 към който препраща чл.21, ал.1 ЗМ също не е противоконституционен. Според този текст подборът на медиаторите към съдебните центрове по медиация, редът за вписването и заличаването им от списъците на окръжните съдилища, тяхното обучение, мандат и контрол върху дейността им, както и дейността на координаторите на центровете се уреждат с наредба, приета от Висшия съдебен съвет/ВСС/. С тази наредба се уреждат размерът на дължимите от страните такси за съдебния център и разносните в процедурата по медиация по висящи съдебни дела.

Делегацията за издаване на подзаконов нормативен акт от ВСС, който да урежда съдебната медиация не е противоконституционна, тъй като този орган притежава тази компетентност, когато с издадения от него подзаконов нормативен акт се урежда материя, която се отнася до организацията и дейността на съдебната власт, а в случая се касае до медиация по висящи съдебни дела. Притежаването на тази компетентност се подкрепя от направеното тълкуване в този смисъл от КС с Решение №10/2011 г. на КС.

3. Не са противоконституционни и оспорените новоприети разпоредби на ГПК, които обслужват съдебната медиация, между които основно значение имат тези на чл.140а и чл.140б, към които препращат останалите разпоредби, уреждащи медиацията по висящи съдебни дела. Така в чл.140а ал.1 са изброени делата, по които страните са задължени да участват в първа среща по процедура по медиация, когато е предявен иск или до съда е отправено искане, а в ал.2 на същия текст са посочени делата, по които по преценка на съда, те може да бъдат задължени от него да участват в процедура по медиация. В чл.140а, ал.3 са предвидени критерии, при спазването на които съдът може в хипотезата на ал.2 да препрати спора към медиация, а в ал.4 са предвидени случаите по ал.1 и ал.2, когато съдът не задължава страните да участват в процедура по медиация.

Съдържанието на обсъжданите разпоредби сочи, че съдебната медиация, проведена при висящ съдебен процес не препятства развитието на последния. От една страна законът лимитативно определя случаите на задължителна съдебна медиация, при което тя не може да се провежда относно категории дела, които са извън изрично посочените в текста на чл.140 а, ал.1 като това се отнася според ал.2 на същия текст и до тази, която се иницира по дискреция на съда, пред който е предявен иска- чл.140а, ал.4, т.1. Прилагането на втората е ограничено и с въведените критерии в ал.3 относно преценката на съда за нейната необходимост. Тези критерии като бързина, спестяване на време и средства на страните и особено наличието на трайни отношения между тях, които биха били увредени от съдебно производство, са мотивирали и законодателят при въвеждането на задължителната съдебна медиация, т. е. законодателните съображения са били не ограничаването на достъпа до съд и при двете форми

на съдебна медиация, а рационализиране на процеса на решаване на спора, повдигнат пред съда. Разпоредбата на чл.140 а ал.4 ГПК е допълнителна гаранция срещу неправомерното прилагане на съдебната медиация като освен посоченото по-горе изключване по спорове, които не са предвидени в закона, то се отнася и до други хипотези, когато прилагането ѝ би било излишно като при признание на иска от ответника или незаконосъобразно при неосигуряване участието на ответника в производството, опорочаване на волята на страните или използването ѝ срещу субекти, по отношение на които процедурата е недопустима.

Разпоредбите, включени в чл.140б ГПК определят времевите параметри на съдебната медиация в рамките на съдебното производство с цел да не допусне неговото забавяне и затормозяване на развитието му, когато не се постигне целта на медиацията. Така в чл.140б, ал.1 ГПК се предвижда, че във всяко положение на делото след изтичане на срока за отговор на исковата молба и до приключване на съдебното дирене, в случаите на чл.140а, ал.1 съдът задължава страните, а в случаите на чл.140а ал.2 – може да ги задължи да участват в първа среща в процедура по медиация, след като извърши преценка на всички обстоятелства по чл.140а, ал.3 и ал.4. Във второто изречение на същата алинея на чл.140б, за да не затруднява развитието на съдебното производство с предприетата процедура по медиация се предвижда, че тя не спира неговото развитие като съдопроизводствените действия продължават.

Следващите ал.2 и ал.3 на този текст също са мотивирани от съображението, процедурата по медиация да не забавя и да не пречатства съдебното производство като е предвидено, че страните са длъжни да участват в тази процедура само веднъж и че тя се провежда в определен от съда срок, който е не по дълъг от два месеца от съобщаването на страните на определението по ал.1. Само по общо съгласие на страните процедурата може да продължи и след този срок едновременно с разглеждане на делото, т. е. по-дългия срок не е пречка за развитие на производството, освен ако пак по общо съгласие на страните, то бъде спряно съгласно чл.229, ал.1, т.1 ГПК, т. е. за срок не по-дълъг от 6 месеца, след което производството ще бъде възобновено или прекратено в зависимост от позицията на страните.

Разпоредбите на ал.4 и ал.5 са директно свързани със съдебното производство и с неговото приключване в зависимост от постигане или непостигане целта на процедурата на медиацията- сключване на споразумение между страните. Когато такова е постигнато, съдът одобрява същото като спогодба или прекратява производството по делото в зависимост от съдържанието му, а при липса на споразумение или частично споразумение, продължава разглеждането на делото.

Разпоредбите на чл.140а и чл.140б ГПК се прилагат съответно във въззивното производство, когато процедурата по медиация не е проведена пред първата инстанция, а ако е проведена, е предвидена възможност въззивният съд да напъти страните да я проведат – чл.267, ал.3 и ал.4 ГПК, както и в някои от особените искиви производства- чл.314а- относно бързото производство, чл.341а- относно извършване на съдебната делба, чл.374а- относно търговските спорове. Посоченото препращане е обусловено от това, че в текстовете на чл.140а и чл.140б са посочени случаите и условията, при които се осъществява процедурата на медиация по висящи съдебни дела, която както се изтъкна по-горе не е противоконституционна..

В обобщение, трябва да се направи извода, че промените в ЗМ и ГПК, които уреждат задължителна медиация по висящи съдебни дела, синхронизират алтернативния способ за разрешаване на правни спорове с държавното правосъдие, без да нарушават правото на съдебна защита и да ограничават достъпа до съд.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Поради гореизложеното предлагам да отхвърлите частично като неоснователно искането на ВАДС за установяване на противоконституционността на оспорените разпоредби на ЗМ и ГПК и да го оставите без разглеждане като недопустимо в частта относно оспорване на разпоредбите на чл.20 и чл.25 ЗМ или да отхвърлите в неговата цялост това искане като неоснователно.

Благовест Пунев