

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 1 юли 2024 г. конституционно дело №11/2024 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 06.03.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност 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. 110 от 17.12.2004 г., изм. и доп. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 11 от 02.02.2023 г., ЗМ) 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. 59 от 20.07.2007 г., изм. и доп. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г., ГПК).

В искането вносителят е изложил мотиви, с които обосновава противоречието на посочените законови разпоредби с чл. 56 и с чл. 117, ал. 1 от Конституцията, като заявява, че те „едновременно с това нарушават и принципите на свободен достъп до правосъдие и ефективна съдебна защита“, залегнали в чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията) и чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС). Поддържа, че противоконституционността на оспорената уредба „в голяма степен е предопределена от превратното транспониране от българския законодател на 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“, тъй като чрез въвеждане на „задължителна медиационна процедура“ българският законодател съществено се е отклонил от идеята, заложена в Директивата, според която „медиацията е структуриран процес, в който страните по спора правят доброволен опит да постигнат споразумение с помощта на медиатор“. Обърнато е внимание, че „Директивата предоставя възможност на съда, без да го задължава, да предложи на страните по спора да използват способа на медиацията, но не и да ги задължи“.

Според вносителя „избраният от българския законодател подход приватизира спора по нареждане на публичната система, като ограничава свободния достъп до правосъдие, обуславяйки развитието на исковия процес от успеваемостта на една принуда към доброволно разрешаване на спора“. Поддържа се, че оспорената законова уредба превръща медиацията в „натрапен ограничител пред свободния достъп до съд и правосъдие“, който „подкопава принципите на автономия и самоопределение на страните“. Акцентирано е на предвидената отговорност за разноси поради неучастие в процедурата по медиация, независимо от изхода на делото и кой е причинил завеждането му, като се поддържа, че по този начин законът „поставя сериозно ограничение пред правото на защита, част от което е и правото на свободен достъп до съд и справедлив съдебен процес“.

На 28.03.2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на оспорените законови разпоредби.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения по предмета на делото са представили: президентът, министърът на правосъдието, Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, Съюзът на съдиите, Българската асоциация за европейско право, Българската асоциация за медиация, Фондация „Български адвокати за правата на човека“, Националната асоциация на медиаторите, сдружение „Професионална асоциация на медиаторите в България“ и Благовест Пунев.

Всички представени становища, както и правното мнение на Благовест Пунев изразяват като цяло разбирането, че оспорената законова уредба не е противоконституционна. Изложени са аргументи, според които задължаването на страните да участват в процедура по медиация не пречатства упражняването на правото на достъп до съд, тъй като процедурата е уредена не като предпоставка за допустимост на съдебното производство, а като част от него, при това по начин, който не забавя протичането му. Обръща се внимание, че законът не задължава страните да постигнат споразумение, а само да се ангажират с първа среща в процедура по медиация, в която могат да участват и техните адвокати. Акцентира се на значението на медиацията като способ за алтернативно безконфликтно разрешаване на спорове, което ще допринесе за намаляване на натовареността на съдилищата и съответно до по-бързо и качествено решаване на останалите дела. По отношение на предвидената в

чл. 78а, ал. 2 ГПК отговорност за разноси на страните, отказали да участват в процедура по медиация, в становището на министъра на правосъдието се поддържа, че тези разходи биха били „незначителни“, а Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет обръща внимание, че поначало в гражданския процес са предвидени множество и различни санкции при неизпълнение на процесуални задължения на страните и тяхната цел е именно спестяване на времеви и парични ресурси както на държавата, така и на страните. Единствено Съюзът на съдиите в България застъпва тезата за противоконституционност на чл. 78а, ал. 2, изр. 2 ГПК, като поддържа, че препятстването на страната, спечелила делото, да получи възстановяване на направените разноси поради неучастие в процедурата по медиация, би довело до неоснователно разместване на блага, с което се нарушават „принципите на правна сигурност, справедливост и равенство, посочени в Преамбюла“, принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и се нарушава конституционно гарантираното право на собственост по чл. 17, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Оспорените законови разпоредби от ГПК и ЗМ въвеждат „Медиация по висящи съдебни дела“ (Глава Шеста от ЗМ) по някои конкретно посочени граждански и търговски спорове, при част от които съдът следва да задължи страните да участват в процедура по медиация (чл. 140а, ал. 1 ГПК), а при други, също изрично и изчерпателно посочени в закона (чл. 140а, ал. 2 ГПК), това задължаване е предоставено на преценката на съда, обусловена от „обстоятелства, които сочат, че спорът е подходящ за медиация“ (чл. 140а, ал. 3, т. 7 ГПК) като: наличието на „трайни отношения“ между страните (чл. 140а, ал. 3, т. 1 ГПК), продължаващи или приключили дела между страните, които имат връзка помежду си (чл. 140а, ал. 3, т. 2 ГПК), предявяването на „множество иски или насрещни претенции“ по делото (чл. 140а, ал. 3, т. 4 ГПК) и др. Същевременно разпоредбата на чл. 140а, ал. 4 ГПК предвижда, че както в случаите на ал. 1, така и на ал. 2 съдът не задължава страните да участват в процедура по медиация, когато: същата е изключена за съответния вид спор със закон; в случаите, при които ответникът не е получил лично или чрез друго лице първото съобщение по делото и следователно не би могъл да участва лично в процедурата; когато не може да се очаква постигането на съгласие за извънсъдебно решаване на спора поради наличието на убедителни доказателства за извършено

насилие от едната страна по делото по отношение на другата; когато процедурата по медиацията е безпредметна, тъй като ответникът е признал иска; когато страна по делото е държавата, държавно учреждение или потребител с изключение на исковете за вземания, произтичащи от договор за банков кредит или свързани с него правоотношения, както и от договор за имуществено застраховане. Задължаването на страните да участват в процедура по медиация се отнася до „всяко положение на делото след изтичане на срока за отговор на исковата молба и до приключване на съдебното дирене“, като законът изисква участието им само в „първа среща в процедура по медиация“ еднократно в производството, при което делото не се спира и съдопроизводствените действия продължават (чл. 140б, ал. 1 и 2 ГПК).

Предвидено е времево ограничаване на процедурата по медиация, която се провежда в определен от съда срок, който е не по-дълъг от два месеца от съобщаване на страните на определението, с което те се задължават да участват в тази процедура, като по общо съгласие на страните процедурата може да продължи и след този срок едновременно с разглеждане на делото или при спиране на производството по тяхно съгласие съгласно чл. 229, ал. 1, т. 1 ГПК (чл. 140б, ал. 3 ГПК). Когато в първоинстанционното производство не е била проведена процедура по медиация поради неучастие на страните или на някоя от тях, както и поради липса на дадени от съда указания, в случаите на чл. 140а, ал. 1 ГПК въззивният съд е длъжен, а в случаите на чл. 140а, ал. 2 ГПК може да задължи страните да участват в такава процедура. Според чл. 19, ал. 1 ЗМ задължителната първа среща в процедура по медиация се провежда в съдебен център по медиация към съответния съд пред медиатор (определен съгласно чл. 21 ЗМ от съдебния център, освен ако е посочен по общо съгласие на страните), за който законът изисква да е лице с юридическо образование, отговарящо на предвидените в чл. 8 от закона изисквания и преминало допълнителен подбор и специализирано обучение по ред, предвиден в наредба на Висшия съдебен съвет (чл. 20, ал. 1 ЗМ).

Провеждането на процедура по медиация е уредено в чл. 22 ЗМ, като е предвидено, че „страните са длъжни добросъвестно да участват в първа среща в процедура по медиация с обща продължителност от един до три часа“, с възможност медиаторът по своя преценка да провежда и отделни срещи с всяка от страните „при зачитане на равните им права за участие в процедурата“. Същевременно съгласно общото правило на чл. 12, ал. 2 и 3 ЗМ в тази първа среща страната може да участва лично или чрез представител, респ. заедно с адвокат. Според чл. 22, ал. 2 ЗМ за

насрочената първа среща страните се уведомяват от координатора на съдебния център, като срещата може да бъде отложена по искане на страна при наличие на особени непредвидени обстоятелства, но тази възможност може да бъде упражнена само веднъж.

Процедурата по медиация се прекратява с постигане на писмено споразумение между страните или поради непостигане на споразумение в рамките на предвидения в чл. 140б, ал. 3 ГПК двумесечен срок (чл. 22, ал. 4 ЗМ).

Разпоредбите на чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а ГПК предвиждат съответна приложимост на чл. 140а и чл. 140б ГПК в бързите производства, производствата по извършване на съдебна делба и търговските спорове.

Въпросът за заплащането на разноските в процедурата по медиация е уреден в чл. 78а ГПК, където в ал. 1 е предвидено като общо правило, че тези разноски се заплащат от бюджета на съда. Разпоредбата на ал. 2 урежда случаите, в които първа среща в процедура по медиация не е проведена поради отказ на страна или на страните. Според правилото на изречение първо, когато процедурата не е проведена поради отказ на една от страните, тази страна дължи таксите и разноските в съответната инстанция, както и възстановяване на заплатените от бюджета на съда разноски по ал. 1, ако „е загубила делото“. Когато първата среща в процедура по медиация не е била проведена поради отказ и на двете, респ. всички страни, таксите и разноските остават в тяхна тежест, както са ги направили, а разноските по ал. 1 се заплащат от тях поравно.

Оспорената законова уредба, която макар и след влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията - ЗИД на ЗМ (обн. ДВ, бр. 11 от 02.02.2023 г.), технически да е инкорпорирана в два нормативни акта- ГПК и ЗМ, формира единен нормен комплекс, подчинен на обща цел и отразяващ концепцията за задължителна съдебна медиация като инструмент за извънсъдебно разрешаване на граждански и търговски спорове. Този извод се налага както от анализа на съдържанието на разпоредбите на посочените два закона и тяхната логическа и функционална свързаност, така и от мотивите на проекта на ЗИД на ЗМ, а също така и от „Концепция за въвеждане на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела“ (приета с решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по т. 20 от Протокол № 4 от 09.02.2022 г., Концепцията), която също е от значение при изясняване на принципите и целите на извършените законови промени,

доколкото на практика предложените в тази концепция законодателни предложения и мотивите за тях са възпроизведени в проектозакона. В тази концепция като „непосредствена цел“ на „задължителната съдебна медиация“ е посочено „намаляване натовареността на съдилищата, за да се постигне по-ефективно правораздаване“, което кореспондира на изложеното в мотивите на проекта на ЗИД на ЗМ, в които на първо място е изведено, че „проблемът с натовареността на съда е във фокуса на редица структурноопределящи документи за развитието на съдебната система“, във връзка с което „въвеждането на задължителна съдебна медиационна процедура по определени видове граждански и търговски дела ще способства за насърчаване на използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове, намаляване натовареността на съдилищата и повишаване на ефективността в сферата на гражданското и търговското правораздаване“. В същия смисъл и според мотивите на законопроекта „медиацията е един от способите за преодоляване на неравномерната натовареност на съдилищата, водещ до икономия на ресурси и време и намаляване на административната тежест на производствата“. Както в концепцията, така и в мотивите на законопроекта е отчетено, че необходимостта от въвеждане на „задължителна съдебна медиация“ произтича от „липсата на желание и доверие на страните“, квалифицирано като „една от най-големите пречки за провеждане на медиация“. Този мотив е отчетен и в доклада на Комисията по правни въпроси за първото гласуване на проекта на ЗИД на ЗМ (вх.№ 48-253-03-14 от 29.11.2022 г.), където е посочено, че на проведеното на 23.11.2022 г. заседание на комисията, на което е разгледан законопроектът, е отбелязано, че „в продължение на 17 години медиацията в България не работи, поради което е наложително тя да стане задължителна, за да могат гражданите да се запознаят със самия процес на медиация и за да има медиация в българското правораздаване“. В подкрепа на концепцията за „задължителна съдебна медиация“ са изложени и аргументи, свързани с необходимостта „да се подобри правната среда и способите за решаване на спорове“, респ. „да се подобри качеството на общуване на българските граждани“, при което „ще се даде възможност на страните да излязат от напрежението на съдебните зали“. Преодоляването на неравномерната и прекомерна натовареност на съдилищата посредством въвеждането на „задължителна съдебна медиация“ е обосновано и при представяне на законопроекта за първо гласуване пред 48-ото Народно събрание в заседанието на 12.01.2023 г. от министъра на правосъдието, според когото „доказано е, че медиацията е един от способите за преодоляване на неравномерната натовареност на съдилищата“.

Съдът намира за необходимо да посочи, че така очертаните цели, поставени в основата на оспорената национална законова уредба, напълно се вписват в общоевропейския контекст, в който се разглеждат значението на медиацията и предизвикателствата пред нейното въвеждане в законодателства на държавите членки на Европейския съюз. Така в Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2017 г. относно изпълнението на 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 (Директива за медиацията) (2016/2066(INI), изрично е отчетено, че „медиацията, като алтернативна, доброволна и поверителна извънсъдебна процедура, в някои случаи и при спазване на необходимите предпазни мерки, може да бъде полезен инструмент за облекчаване на претоварените съдебни системи, тъй като може да даде възможност на физическите и юридическите лица да решават по бърз и ефективен начин споровете си извънсъдебно, предвид това, че съдебните производства с прекалено дълга продължителност са в нарушение на Хартата на основните права, като същевременно се гарантира по-добър достъп до правосъдие и се допринася за икономическия растеж“. Заедно с това е констатирано, че „съществуват определени трудности във връзка с функционирането на националните системи за медиация на практика, които трудности са свързани основно със състезателната традиция и липсата на култура на медиация в държавите членки, ниското равнище на информираност относно медиацията в по-голямата част от държавите членки, недостатъчните познания как да се действа при трансгранични дела, както и функционирането на механизмите за контрол на качеството за медиаторите“.

Като се има предвид изложеното относно единния характер на оспорената нормативна уредба и преследваните с нея общи цели от страна на законодателя, Съдът намира, че преценката за нейната конституционосъобразност налага оспорените законови разпоредби да бъдат разглеждани в тяхната цялост, при отчитане на общата идея и концепция, на които са подчинени. Този подход се основава на утвърденото в практиката на Конституционния съд разбиране, че всяка отделна законова норма или част от нея, съдържайки конкретно предписание, същевременно е елемент от цялостното уреждане на определени обществени отношения в рамките на съответния нормен комплекс (Решение №7 от 2004 г. по к.д.№ 6/2004 г., Решение №8 от 2006 г. по к.д.№ 7/2006 г., Решение №7 от 2021 г. по к.д.№ 4/2021 г., Решение №8 от 2021 г. по к.д. № 9/2020 г.).

Съобразно общоутвърденото разбиране медиацията е доброволна процедура за извънсъдебно разрешаване на спорове чрез съдействие на трето лице - медиатор. В този смисъл е както легалното определение за медиация, обективизирано в чл. 2 ЗМ, така и чл. 3 от 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 (Директива за медиацията) (2016/2066(INI), ОВ, L 136/3, 24.5.2008 г.), според което „медиация“ означава структурирана процедура, при която /.../ две или повече спорещи страни се опитват сами, на доброволни начала, да постигнат споразумение за разрешаване на спора между тях с помощта на медиатор“. В чл. 13 от уводната част на посочената директива изрично е пояснено, че „медиацията /.../ следва да е доброволна процедура, в смисъл, че страните сами отговарят за процедурата и могат да я организират както пожелаят и да я прекратят по всяко време“.

Принципът, че медиацията се основава на съгласието на страните, е залегнал и в Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители, ОВ, L 165/63, 18.6.2013 г.), където в чл. 39 от уводната част изрично е подчертано, че „за да се гарантира прозрачността на структурите и процедурите за алтернативно решаване на спорове (АРС), е необходимо страните да получават ясна и достъпна информация, която им е необходима, за да вземат обосновано решение, преди да започнат процедура за АРС“.

Избраният от българския законодател модел на „медиация по висящи съдебни дела“, проведен в оспорените разпоредби на ГПК и ЗМ, разкрива съществени особености, които именно поставят под въпрос съответствието на законовата уредба с принципите и разпоредбите на Конституцията. Преди всичко, това е въведената задължителност на участието в процедура, концептуално замислена като доброволна и уредена изцяло като такава преди извършените промени със ЗИД на ЗМ. Във връзка с това следва да се открие и уредбата на процедурата по медиация като част от вече започнал съдебен процес. В този смисъл законодателното решение за „въвеждането на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела, която ще бъде част от самия граждански процес, а не предпоставка за предявяване на иск“, изрично е изведено като основен принцип в Концепцията за въвеждане на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела. Именно съдът в



рамките на започнал съдебен процес е този, който в случаите на чл.140а, ал.1 ГПК, е длъжен да задължи страните по определени категории дела да участват в първа среща в процедура по медиация, а в случаите на ал. 2 има свободата на преценка дали да ги задължи за това, както и е длъжен да определи срок за провеждане на процедурата. Същевременно, тъкмо защото задължаването на страните да участват в процедура по медиация предполага вече започнал съдебен процес, в който от съда е поискано да предостави защита или съдействие при упражняване на лично или имуществено право, се поставя въпросът, дали по начина, по който е уредена, медиацията по висящи съдебни дела е съобразена с конституционно признатото право на достъп до съд. Накрая, като съществена особеност на модела следва да се посочи предвиденото в чл. 78а ГПК санкциониране на страните, отказали да участват в процедура за медиация, чрез възлагане на отговорност за такси и разноски независимо от изхода на делото. Първият проблем, който поставя тази разпоредба, е изцяло концептуален и е свързан с преценката, допустимо ли е от гледна точка на Основния закон неучастието в една процедура, подчинена на принципа на свободната воля, да бъде скрепено с налагане на имуществени санкции, т.е. с елемент на принуда. Вторият проблем се отнася до възможността от посочената разпоредба да се изведе ясно и разбираемо правило за поведение, кореспондиращо на цялостната процесуална уредба и в частност на тази, която се отнася до отговорността за такси и разноски в гражданския процес. Според чл. 78а, ал. 1 ГПК като общо правило разноските в процедура по медиация се заплащат от бюджета на съда. Като се има предвид правилото на ал. 2, изречение второ, според което при отказ и на двете страни да участват в процедурата разноските по ал. 1 се заплащат от тях поравно, може да се направи изводът, че като замисъл на законодателя това са направените от съдебния център по медиация разноски за организиране и провеждане на процедурата (за възнаграждение на медиатора, преводачи, експерти и пр.), но не и направените от страните разноски в тази процедура (например за транспортни разходи или за заплащане на адвокатско възнаграждение), които по този начин остават в тяхна тежест независимо от участието на насрещната страна в процедурата и от изхода на съдебното производство. Не е предвидено изключение от това правило за страните, освободени от такси и разноски в съдебното производство, вкл. икономически уязвими (по подразбиране) граждани, каквито са работниците и служителите по трудови спорове и претендиращите издръжка (чл. 83, ал. 1, т. 1 и 2 ГПК), както и освободените от такси и разноски поради липса на достатъчно средства (чл. 83, ал. 2 ГПК). Същевременно в изречение първо на ал. 2 е посочено, че страната, която е отказала да участва лично

или чрез пълномощник в първата среща в процедура по медиация „дължи таксите и разноските по делото в съответната инстанция, както и разноските по ал. 1, ако страната е загубила делото“ - следователно, по аргумент от противното, няма да дължи разноски на насрещната страна, ако е участвала в процедурата по медиация, макар и срещу нея да е постановено неблагоприятно решение. В хипотезата на ал. 2, изречение второ неучастието на двете страни в процедурата е уредено като самостоятелно основание за понасяне на направените от тях разноски в съдебното производство, доколкото в този случай е предвидено, че разноските остават в тежест на страните, както са ги направили, независимо от изхода на делото и следователно страната, в чиято полза е постановено решението, не може да получи възстановяване на разноските си. По този начин отговорността за разноски е поставена в зависимост не от изхода на спора в съдебното производство (каквото е общият принцип при отговорността за разноски според чл. 78 ГПК), а от участието в процедурата по медиация. Така се оказва, че ако страната е взела участие в процедурата, тя няма да заплати разноските на насрещната страна, макар и да е „загубила делото“, а ако е получила благоприятно за нея решение, няма право на възстановяване на направените разноски, щом е отказала да участва в тази процедура.

При преценката за конституционносъобразност на оспорената законова уредба Съдът намира за необходимо да обърне внимание, че според трайната му практика правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно право на гражданите, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права на правните субекти. За да е изпълнено със съдържание това право, трябва да е налице гарантиран свободен достъп до съд. В този смисъл, както е подчертано в Решение №14 от 2014 г. по к.д.№12/2014 г., „правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС“. Същото разбиране е поставено в основата на практиката на Съда, в която е акцентирано, че съдебната защита е най-важната правна гаранция както за правата и интересите на гражданите и юридическите лица, така и за законосъобразността на актовете и действията на администрацията, поради което и гарантираният достъп до съд е „завършващата тухла“ в сградата на правовата държава (Решение №6 от 2008 г. по к.д. №5/2008 г., Решение №7 от 2020 г. по к.д. №11/2019 г.). В Решение № 14 от 2022 г. по к.д.№14/2022 г. Конституционният съд е посочил, че „без да е прогласен изрично в

Конституцията, безпрепятственият достъп до съд е приет не само за национален стандарт, анализиран подробно в юриспруденцията на Конституционния съд, но и за международен такъв, широко застъпен в практиката на ЕСПЧ“ и „в българската конституционна практика той се приема за неразделна част от по-общото право по чл. 56 от Конституцията“, както 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. №7/2016 г., Решение №13 от 2021 г. по к.д.№ 12/2021 г.), доколкото в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита“.

Във връзка с признатото от Основния закон право на защита Съдът намира за необходимо да посочи, че в контекста на необходимостта да се зачита примата на обвързващите Република България международни договори съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, при защита на конституционните права трябва да се държи сметка за обвързващите Република България международни стандарти относно правата на човека, установени в КЗПЧОС и в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), при което тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на КЗПЧОС. Както е посочено в Решение № 11 от 2022 г. по к.д.№ 3/ 2022 г., Конституционният съд в своята практика приема, че по отношение на конституционно установените основни права не са налице различия в смисъла и съдържанието на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията, и при упражняване на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 от Конституцията, свързано с правата, гарантирани от Конституцията и от Конвенцията, да взема предвид и поясненията, гаранциите и развитието на визиращите тези права норми, възприети в практиката на Европейския съд по правата на човека. Конкретно за чл. 6 от Конвенцията (право на справедлив съдебен процес) този подход е застъпен в Решение №3 от 2011 г. по к.д.№19/2010 г., Решение №1 от 2012 г. по к.д.№10/2011 г., Решение №14 от 2018 г. по к.д.№12/2017 г., Решение №13 от 2021 г. по к.д.№ 12/2021 г. В този смисъл цитираната по-горе практика на Конституционния съд относно правото на достъп до съд кореспондира на практиката на ЕСПЧ, в основата на която е решението по делото *Golder v. the United Kingdom* от 21 февруари 1975 г. (по. № 4451/70), в което е изведено, че чл. 6, т. 1 КЗПЧОС „не се ограничава да гарантира по същество правото на справедлив процес в производства, които са вече висящи, а гарантира още и право на достъп до

съдилищата за всяко лице, което желае да предяви иск, за да получи произнасяне по спор относно своите граждански права и задължения“, и в този смисъл „правото на достъп съставлява елемент, който е свойствен на правото, прогласено от чл. 6, т. 1“.

Гарантираният достъп до съд се основава на идеята за осигуряване на справедливостта, прокламирана като общочовешка ценност в Преамбюла на Основния закон и като такава представляваща един от водещите принципи, на които е подчинена и към чието осъществяване е насочена конституционната уредба. В този смисъл, както е подчертано в Решение №3 от 2020 г. по к.д.№ 5/2019 г., „утвърденият в Конституцията принцип на справедливост (материалният елемент на принципа на правовата държава), както и разпоредбата, че правораздаването се осъществява от съдилищата (чл. 119, ал. 1) означава, че конституционна ценност представлява не толкова постановяването на самото решение от съд, а по-скоро постановяването на справедливо съдебно решение“.

По своето съдържание оспорената законова уредба, въвеждаща медиация по висящи съдебни дела в рамките на производствата по някои граждански и търговски спорове, не лишава страните от достъп до съд, но на определен етап от процеса препятства (затруднява) пълноценното реализиране на правото им на защита по чл. 56 от Основния закон. Във връзка с това, макар и според чл. 140б, ал. 1, изречение второ ГПК по време на процедурата по медиация производството по делото да не се спира и съдопроизводствените действия да продължават, предвидената от закона или постановената по волята на съда задължителност на участието на страните в тази процедура очевидно не позволява приключване на делото преди изтичане на определения от съда срок за провеждане на процедурата, макар и събирането на доказателства да е приключило и да са налице предпоставките на чл. 149, ал. 1 ГПК за даване ход на устните състезания и постановяване на решение. В този смисъл задължителното участие в процедура по медиация се явява препятствие пред решаване на делото до настъпване на основанията за прекратяване на процедурата, предвидени в чл. 22, ал. 4 ЗМ. Същевременно предвиденият в чл. 140б, ал. 3 ГПК двумесечен срок за провеждане на процедурата по медиация е с относително определена продължителност, тъй като началото му се поставя от съобщаване на страните на определението на съда, с което те са задължени да участват в първа среща в процедура по медиация и следователно срокът започва да тече от деня, в който всички страни са надлежно уведомени за това задължение. От житейска гледна точка е невъзможно всички страни, особено когато броят им е значителен (каквото нередко

е случаят например при съдебната делба, която попада в приложното поле на чл. 140а, ал. 1 ГПК) да бъдат уведомени едновременно, което като резултат обуславя неяснота относно времетраенето на процедурата по медиация, а оттук - и относно приключването на вече изясненото от фактическа страна и подлежащо на решаване дело. Също така следва да се има предвид, че след уведомяването от страна на съда за задължителното им участие в първа среща в процедура по медиация, съгласно чл. 22, ал. 2 ЗМ страните трябва да бъдат уведомени от координатора на съдебния център за насрочената среща с медиатор, което допълнително е в състояние да забави провеждането на процедурата, съответно и приключването на съдебното производство.

Изложеното обуславя извода, че предвиденото от законодателя задължително участие на страните в първа среща в процедура по медиация в рамките на съдебното производство по посочените в чл. 140а, ал. 1 и 2 ГПК дела поставя под съмнение навременното предоставяне на поисканата защита на правата от съд, а такова забавяне е в състояние да лиши от съдържание и да обезсмисли самото предоставяне на защитата. Във връзка с това и в практиката на ЕСПЧ е отчетена необходимостта „правосъдие да се раздава без забавяния, които могат да застрашат неговата ефективност и надеждност“ (дело *H. v. France*, 24 октомври 1989 г., по. 10073/82, § 58). Нещо повече- ЕСПЧ изрично акцентира на необходимостта от експедитивност именно по някои от делата, попадащи в приложното поле на чл. 140а, ал. 2 ГПК. Такива са делата, при които се решава въпроса за упражняване на родителски права (дело *Hokkanen v. Finland*, 23 септември 1994 г., по. № 19823/92, §72; дело *Paulsen-Medalen and Svensson v. Sweden*, 19 февруари 1998 г., по. 149/1996/770/967, § 39), при които е отчетено, че времето може да има необратими последици за отношенията родител - дете (дело *Tsikakis v. Germany*, 7 март 2013 г., по. № 1521/06, § 64 и 68), както и трудовите спорове, които по своето естество изискват бързо решаване (дело *Vocaturo v Italy*, 24 май 1991 г., по. № 11891/85, § 17; дело *Frydlender v. France*, 27 юни 2000 г., по. № 30979/96), [GC], § 45), вкл. делата за признаване на уволнението за незаконно, неговата отмяна и възстановяване на предишната работа (дело *Buchholz v Germany*, 6 май 1981 г., по. № 7759/77, § 52; дело *Ruotolo v. Italy*, 27 февруари 1992 г., по. № 12460/86, § 17 и 117).

На следващо място, изводът, че медиацията по висящи съдебни дела смущава пълноценното упражняване на правото на съдебна защита, се обосновава и с предвиждането на допълнителна финансова тежест на страните чрез поставянето им

пред необходимостта за заплащане на разноски за процедурата по медиация, които съобразно изложеното по-горе остават в тяхна тежест независимо от участието или отказа от участие на насрещната страна в тази процедура и от изхода на съдебното производство. Такова законово разрешение, съобразно което държавата принуждава страните, упражнили конституционно признатото си право да потърсят защита на правата си пред съд, да извършват неподлежащи на възстановяване разходи, и то под страх от финансови санкции (обективирани в разпоредбата на чл. 78а, ал. 2 ГПК), се намира в очевиден конфликт и с принципа за материалната справедливост като основна характеристика на правовата държава съобразно утвърдената практика на Съда (Решение №1 от 2005 г. по к.д.№8/2004 г., Решение №7 от 2005 г. по к.д.№7/2005 г., Решение №6 от 2013 г. по к.д.№5/2013 г., Решение №12 от 2018 г. по к.д.№1/2018 г. и др.) . Във връзка с това следва да се има предвид, че в основните заключения и препоръките на цитираната Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2017 г. изрично е обърнато внимание на необходимостта медиацията да се провежда „при пълно зачитане на основните права“ и спазване на „справедливи критерии по отношение на разходите“.

Недопустимостта уредбата на медиацията да препятства правото на достъп до съд е отчетена и в Директивата за медиацията. Така според чл. 14 тя „не следва да засяга национално законодателство, съгласно което използването на медиация е задължително или подлежи на стимули или санкции, при условие че подобно законодателство не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система“. В същия смисъл и в чл. 45 от уводната част на Директивата за АРС за потребители изрично е посочено, че „правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес са основни права, установени в член 47 ХОПЕС. Поради това предназначението на процедурите за АРС не следва да бъде да заменят съдебните процедури и те следва да не лишават потребителите или търговците от техните права да търсят защита по съдебен ред. Настоящата директива не следва да възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система“.

Разбирането, че провеждането на процедура по медиация не може да смущава упражняването на правото на защита пред съд, е застъпено и в практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), макар и във връзка с национална правна уредба, предвиждаща задължителен опит за постигане на извънсъдебно споразумение като предпоставка за допустимост на съдебната защита (а не въвеждане на медиация по

висящи съдебни дела като част от съдебния процес). Така в Решение от 18 март 2010 г., Rosalba Alassini и др. срещу Telecom Italia SpA и др. по съединени дела C-317/08—C-320/08, (EU:C:2010:146) СЕС приема, че принципите на равностойност и ефективност, както и принципът на ефективна съдебна защита допускат национална правна уредба, която изисква предварително прилагане на извънсъдебна помирителна процедура, „когато тази процедура /.../ не причинява разходи или причинява незначителни разходи за страните“. Това разбиране на СЕС е потвърдено в Решение от 14 юни 2017 г. по делото Livio Menini, Maria Antonia Rampanelli срещу Banco Popolare Società Cooperativa, C-75/16, (EU:C:2017:457) в контекста на преценката, дали националното законодателство, предвиждащо провеждане на процедура по медиация като условие за допустимост на предявяване на иск или жалба пред съд, не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съда. В същия смисъл и ЕСПЧ обосновава в практиката си значението на въпроса за определянето на съдебните разходи по граждански дела като фактор от „съществено значение“ при преценката за възможността да се упражни правото на достъп до съд, което е нарушено, когато законът предвижда да не се възстановяват разходите на спечелилата страна (дело Stankiewicz v. Poland, 6 април 2006 г., по. 46917/99). Виждането, че уредбата на въпроса за съдебните разходи е в състояние да наруши правото на защита пред съд, е застъпено и в практиката на Конституционния съд (Решение №5 от 2007 г. по к.д.№11/2006 г.)

Както беше посочено по-горе при изясняване на правния институт на медиацията според европейското и националното законодателство, по принцип тя се основава на съгласието на страните да постигнат извънсъдебно уреждане на възникналия правен спор и в този смисъл е функция на свободата на договаряне като проявление на свободната им воля (в този смисъл в чл. 5, изр. 2 ЗМ изрично е указано, че страните „участват в процедурата по своя воля“). Съдът намира за необходимо да обърне внимание, че макар и в Основния закон свободата на договаряне да не е изрично призната като конституционна ценност, тя се явява елемент от такива фундаментални общочовешки ценности, каквито според Преамбюла на Конституцията са свободата и достойнството на личността. Свободата на личността предполага признаване на правната възможност тя да взема автономни и независими решения, да ги привежда в изпълнение и да отговаря за тях.

Съдът също така обръща внимание, че според установената му практика свободната воля и свободният избор са „основно право на личността“ по смисъла на

чл. 6, ал. 1 от Основния закон, и принципът на правовата държава изисква тяхното зачитане, щом са формирани в рамките на закона и за постигане на предвиден в него резултат (Решение №10 от 1994 г. по к.д.№4/ 1994 г., Решение №2 от 2018 г. по к.д.№8/2017 г., Решение №4 от 2022 г. по к.д.№14/2021 г.) . Същевременно във връзка конкретно с правото на защита по чл. 56 от Конституцията Съдът е имал възможност да подчертае, че „свободата се реализира чрез основните права, свободи и задължения на гражданите“ (Решение №5 от 2007 г. по к.д.№11/2006 г.)

Именно защото концептуално медиацията като помирителна процедура е обусловена от свободната воля на страните, поначало не се предполага тя да е част от процес, протичащ под ръководството и контрола на държавен орган и скрепен с възможността за санкциониране на поведение, отклоняващо се от въведена задължителност за участие в такава процедура. В този смисъл изборият от законодателя подход за задължаване на страните в рамките на започналия съдебен процес под страх от имуществена санкция да участват в процедура за извънсъдебно уреждане на отношенията им разкрива вътрешна противоречивост и несъвместимост между поставената от законодателя цел и средството за постигането ѝ. Оказва се, че за да се насърчи използването на алтернативни способи за разрешаване на частноправни спорове чрез постигане на съгласие между спорещите и да се избегне държавната принуда за възстановяване на накърненото гражданско правоотношение, върху свободната воля на правните субекти се въздейства именно със средствата на принудата от страна на държавата, вкл. чрез предвиждане на имуществени санкции. По този начин оспорената законова уредба засяга свободата като общочовешка ценност според Преамбюла на Конституцията, тъй като принуждава страните по делата да участват в процедура по медиация под страх от имуществена санкция. Без значение е, че принудата е насочена не към сключване на споразумение за извънсъдебно уреждане на спора, а към разговори и преговори за изясняване на същността на спора, уточняване на взаимноприемливи варианти на решения и очертаване на възможната рамка на споразумение (чл. 13, ал. 4 ЗМ). Това е така, тъй като по естеството си преговорите са част от процеса на постигане на съгласие, което е намерило израз и в предвидената в чл. 12 от Закона за задълженията и договорите отговорност за вреди от недобросъвестно поведение при водене на преговори и сключване на договори, разглеждани като единен процес. Самата законодателна идея за търсене на „взаимноприемливи варианти“ логически предполага необходимостта всяка от страните да направи компромис с поддържаната от нея теза относно



предмета на делото, и в този смисъл държавната принуда е насочена към участие в процедура, чието успешно приключване предполага страната да вземе решение, действайки (по допускане) срещу разбирането си за собствения интерес и под заплахата да бъде санкционирана поради неучастие в процедурата.

Като се има предвид изложеното относно ограничаването на основни права с оспорената законова уредба, преценката за нейната конституционносъобразност е обусловена от наличието на конституционно призната ценност, представляваща легитимиращо основание за такова ограничаване. Според утвърдената практика на Съда (Решение №20 от 1998 г. по к.д.№16/1998 г., Решение №15 от 2010 г. по к.д.№9/2010 г., Решение №2 от 2011 г. по к.д.№ 2/2011 г., Решение №7 от 2016 г. по к.д.№8/2015 г., Решение №8 от 2016 г. по к.д.№ 9/2015 г., Решение №3 от 2019 г. по к.д.№16/2018 г., Решение №10 от 2020 г. по к.д.№7/2020 г. и др.) упражняването на основните права на гражданите може да бъде ограничавано, без обаче да се накърнява същностното ядро на конкретното право, в случаите, когато е налице легитимна цел - само в случай, когато това се налага, за да бъдат приоритетно опазени висши конституционни ценности. В практиката на Съда опазването на конституционния ред, националната сигурност, отбраната, принципите и целите на външната политика, народното здраве и правата и свободите на други граждани са утвърдени като висши конституционни ценности, чието съхраняване може да е основание за ограничаване упражняването на основни права (Решение №5 от 1997 г. по к.д.№25/1996 г., Решение №1 от 2012 г. по к.д.№10/2011 г., Решение №2 от 2011 г. по к.д.№2/2011 г., Решение №14 от 2014 г. по к.д.№12/2014 г., Решение №7 от 2016 г. по к.д.№8/2015 г. и др.).

В разглеждания случай преследваните от законодателя цели с въвеждането на „медиация по висящи съдебни дела“ по граждански и търговски спорове са насочени към „намаляване на натовареността на съдилищата“, респ. към „преодоляване на неравномерната натовареност на съдилищата“, както и към стимулиране на процеса по налагане на медиацията като алтернативен способ за разрешаване на спорове чрез преодоляване на „една от най-големите пречки за провеждането на медиации - липса на желание и доверие на страните“ (мотиви на проекта на ЗИД на ЗМ). Никоя от тези цели не е насочена към съхраняване на ценности от конституционен ранг, което да представлява легитимно от гледна точка на Основния закон основание за ограничаване на упражняването на конституционни права. Съображенията, свързани с преодоляването на прекомерната или нееднаквата натовареност на съдилищата, са изцяло такива по целесъобразност и като такива не могат да бъдат противопоставени

и да послужат като легитимно основание за ограничаване на такова основно право, каквото е правото на защита пред съд (Решение №1 от 2012 г. по к.д.№10/2011 г.). Казано иначе, законодателят, както и другите власти в обхвата на своите конституционни и законови правомощия могат и следва да предприемат както законови, така и организационни мерки за разрешаване на този проблем, но не и по начин, с който се накърняват конституционно признати права на правните субекти. Друг е въпросът, доколко така формулираните от законодателя цели кореспондират обективно на действителния регулативен потенциал на оспорената уредба. Не е ясно по какъв начин медиацията по висящи съдебни дела е в състояние да способства за преодоляване на нееднаквата натовареност на съдилищата, след като всички съдилища, независимо от тяхната натовареност, са еднакво обвързани от закона. Да се постигне този ефект логически би означавало да се предположи, че при понатоварените съдилища задължаването на страните да участват в процедура по медиация би било по-резултатно в сравнение с останалите, за което няма никаква разумна причина. Колкото до намаляването на натовареността чрез задължаване на страните да участват в процедура по медиация, тази цел остава чисто пожелателна и хипотетична, доколкото е твърде съмнително, че упражняването на принуда за участие в такава процедура е в състояние да постигне по-добри резултати, отколкото доброволното участие, основано на собствена мотивация и преценка на най-добрия интерес на страната. Що се отнася до използването на държавната принуда (при това - скрепена с имуществена санкция) за стимулиране използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове и избягване именно на държавната принуда за законосъобразното развитие на гражданското правоотношение, избраният от законодателя подход не само не е насочен към съхраняване на каквато и да е конституционна ценност, но и е несъвместим с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), както и с принципите на равенство и състезателност на страните в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). Конституционно недопустимо е държавата в лицето на законодателната власт да упражнява принуда по отношение на равнопоставени частноправни субекти- страни в съдебни производства, като по съображения за целесъобразност ги поставя пред необходимостта, след като са упражнили конституционно признатото им право да потърсят защита пред съд, да участват под страх от санкции в процедура, предполагаща поне една от страните да отстъпи от защитната си теза, за да се постигне споразумение по предмета на делото, като при това и направят неподлежащи на възстановяване разноски.

Конституционният съд отбелязва също така, че извършеният от законодателя подбор на видовете граждански и търговски спорове, попадащи в приложното поле на чл. 140а ГПК, не се основава на ясно определени критерии, въз основа на които да се обоснове разумното предположение, че по тези дела провеждането на процедура по медиация може да разчита на по-голям успех от гледна точка на възможността за постигане на споразумение в сравнение с останалите видове дела. Със сигурност законодателят не е бил воден от броя на страните като такъв критерий (доколкото по-малкият брой страни естествено е предпоставка за по-лесно постигане на споразумение), във връзка с което е достатъчно да се посочи, че производството по извършване на съдебна делба попада в категорията дела, за които съдебната медиация е задължителна (чл. 140а, ал. 1, т. 3 ГПК). Такъв критерий не е и предполагаемата пониска степен на сложност на правния спор, доколкото в обхвата на ал. 2 попадат например споровете за „съществуване, прекратяване, унищожаване или разваляне на договор или на едностранна сделка или за сключване на окончателен договор с цена на иска до 25 000 лв.“ (т. 8), всички спорове за собственост и други вещни права или за нарушено владение (т. 9), защита на членствени права в търговско дружество или за отмяна на решение на общо събрание на търговско дружество (т. 11), защита на права на интелектуална собственост (т. 12). Следва да се обърне внимание, че в мотивите на проекта на ЗИД на ЗМ не се съдържат никакви съображения по този въпрос, а такива са изложени единствено в приетата от Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет концепция, чиито положения всъщност са възпроизведени в законопроекта. В нея поначало е съобразено, че „от обхвата на задължителната съдебна медиация принципно следва да се изключат тези дела, по които, с оглед на естеството им или на утвърдената практика към настоящия момент, не се очаква да се постигне споразумение“, с оглед на което подборът на делата „трябва да бъде извършен чрез два способа – законодателна преценка на делата по определен кръг спорове, които принципно са подходящи за медиация, както и преценка на всяко конкретно дело според конкретните особености на спора и страните“. На тази база включените в обхвата на чл. 140а, ал. 1 ГПК дела са определени като „подходящи“, а за тези по ал. 2 е посочено, че „също е удачно да се използва задължителна съдебна медиация, но с оглед на различните проблеми при тях трябва да се направи предварителна преценка за това дали конкретният спор е подходящ за препращане към медиация“. Липсват обаче каквито и да било конкретни съображения, свързани със спецификите на тези дела от гледна точка на възможността за доброволно уреждане на отношенията, както и статистика за проведени по тях процедури за

доброволна медиация, за да се обоснове изводът, че са „подходящи“.

Също така не почива на никаква разумна аргументация изключването от обхвата на задължителната съдебна медиация на делата, по които страна е държавата или държавно учреждение (чл. 140а, ал. 4, т. 4 ГПК), както и на тези, по които страна е потребител с изключение на исковете за вземания, произтичащи от договор за банков кредит или свързани с него правоотношения, както и от договор за имуществено застраховане (чл. 140а, ал. 4, т. 5 ГПК). По отношение на държавата и държавните учреждения законодателят е възприел изложените в Концепцията съображения, според които „към момента не е удачно да се предвижда задължителна съдебна медиация при спорове, по които страна е държавата или държавни учреждения, тъй като липсва утвърдена традиция в доброволното разрешаване на гражданскоправни спорове между граждани и юридически лица от една страна и държавата и държавни учреждения от друга“. Аналогични съображения са поставени в основата на предложението за изключване на потребителските спорове, като е изложено, че „практиката в България към момента показва, че по тези спорове рядко се провеждат успешни процедури по медиация – често поради затруднения от страна на търговците да участват в процедурата и често поради нежелание от страна на потребителите да се споразумеят с търговеца“.

Посочените аргументи обаче не обясняват защо тъкмо по отношение на тези категории правни субекти законодателят се е въздържал да въведе медиация по висящи съдебни дела, след като поначало изложените специално за тях съображения имат универсално значение - доколкото в мотивите на законопроекта е отчетена „липсата на желание и доверие на страните“ като основна пречка за провеждането на процедури по медиация изобщо, а формулираните очаквани резултати от приемането на закона (утвърждаване на културата на споразумението като начин на решаване на спорове, гарантиране на правата и интересите на страните, повишаване доверието в съдебната система и подобряване на бизнес средата) са относими в еднаква степен към всички участници в гражданския и търговския оборот. Конкретно по отношение на държавата и държавните учреждения Съдът намира за необходимо да отбележи, че е несъвместимо с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) държавата в лицето на законодателната власт да установява по отношение на останалите правни субекти задължения и санкции, от които освобождава самата себе си като равнопоставена страна в съдебните производства, и по този начин се поставя в привилегировано положение спрямо останалите страни по частноправни спорове. Във

връзка с това Конституционният съд няма основание да се отклони от утвърденото в практиката му разбиране, че принципът на правовата държава „освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложи в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти“ (Решение №22 от 1996 г. по к.д.№24/1996 г., Решение №17 от 1999 г. по к.д.№ 14/1999 г.).

Изложеното обосновава извода на Съда, че подходът на законодателя при определяне на делата, включени в обхвата на медиацията по висящи съдебни дела, задължителна по силата на закона или по разпореждане на съда, се характеризира с липса на системност и обосноваване поради отсъствието на ясни, логични и справедливи критерии, относими към възможността за постигане на споразумение в резултат на процедурата по медиация. В този смисъл уредбата на въпроса се явява произволна и като такава - противоречаща на Основния закон. Както е посочено в Решение №1 от 2005 г. по к.д.№ 8/2004 г., „забраната за произвол важи спрямо трите власти. По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното при положение, че няма същностно оправдание за някакво отклонение. Произволът представлява нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон“. Това разбиране е трайно закрепено в практиката на Съда (Решение №11 от 2010 г. по к.д.№13/2010 г., Решение №4 от 2021 г. по к.д.№1/2021 г., Решение №10 от 2022 г. по к.д.№21/2021 г. и др.).

В допълнение Съдът намира за необходимо конкретно във връзка с оспорената разпоредба на чл. 78а ГПК да обърне внимание, че според трайната му практика конституционният принцип на правовата държава изисква правната уредба да е ясна, вътрешно свързана и безпротиворечива, при което приемането на противоречиви, взаимноизключващи се и лишени от логика и смисъл законови норми обуславя нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение №5 от 2002 г. по к.д.№5/2002 г., Решение №3 от 2012 г. по к.д.№12/2011 г., Решение №8 от 2012 г. по к.д.№16/2011 г. и Решение №3 от 2014 г. по к.д.№10/2013 г.). В Решение №8 от 2019 г. по к.д.№4/2019 г. Съдът е обърнал внимание, че „принципът на законност е ядрото на правовата държава във формален смисъл. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а оттук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на Основния закон, са сред най-

съществените негови измерения“. Посочено е, че неясните разпоредби създават „непредвидимост и правна несигурност за адресатите на едно въведено в общо правило изискване“. В същия смисъл и в Решение №8 от 2017 г. по к.д.№1/2017 г. е посочено, че „без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане“.

Както беше обосновано по-горе, оспорената разпоредба на чл. 78а ГПК не отговаря на тези произтичащи от принципа на правовата държава изисквания за конституционносъобразност на уредбата, тъй като в отклонение от общия принцип, проведен в чл. 78 ГПК, обуславя отговорността за такси и разноски в процеса не от изхода на делото, а от участието на страната в процедурата по медиация. По този начин законната уредба на отговорността за разноски се превръща във вътрешно противоречива и нелогична, както и несъответна на изискването за материална справедливост, съобразно което заплащането на разноските се явява санкция за допуснатото правонарушение от страната, която неоснователно е повдигнала правния спор. Именно правната справедливост като висша цел на правосъдието не би могла да бъде постигната, ако „спечелилата делото“ страна не получи възстановяване на разходите, които е направила, за да реализира правото си на защита.

В практиката си Конституционният съд е утвърдил разбирането, че за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни, вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми и като такова е конституционно нетърпимо (Решение №14 от 2000 г. по к.д.№12/2000 г., Решение №6 от 2005 г. по к.д.№3/2005 г., Решение №5 от 2009 г. по к.д.№6/2009 г.). В разглеждания случай вътрешната противоречивост в основния граждански процесуален закон по особено съществен въпрос, подлежащ на разрешаване по широк кръг граждански и търговски спорове, е съществена до степен, че поставя под съмнение общия разум и логика на отговорността за разноски, поставяйки я (в отклонение от принципа, залегнал в действащата разпоредба на чл. 78 ГПК) в зависимост от фактори, които нямат нищо общо с преценката на съда за изхода на спора, както и за добросъвестността на страните (доколкото чл. 78, ал. 2 ГПК предвижда, че и при уважаване на иска разноските по делото се поемат от ищеца, ако ответникът с поведението си не е дал повод за завеждане на делото и е признал иска). В този смисъл недостатъкът на уредбата я прави конституционно нетърпима на самостоятелно основание като негодна да послужи като източник на

ясно, логично обосновано, справедливо и предвидимо предписание относно длъжимите от съда (и оправдано очаквани от страните) процесуални действия по определяне на отговорността за разноси в гражданския процес.

В контекста на вече отчетената необходимост оспорената законова уредба да бъде разглеждана в нейната цялост при съобразяване на общата ѝ цел, Конституционният съд намира, че установената противоконституционност на чл. 78а ГПК обуславя на самостоятелно основание извод за несъответствие на целия нормен комплекс с Основния закон. Задължаването на страните да се ангажират с процедура по медиация се обезпечава именно посредством механизма за разпределяне на направените от тях в съдебното производство разноси в зависимост от участието им в тази процедура. В този смисъл предвидената имуществена санкция под формата на съдебни разноси се явява съдържателен елемент на законодателната концепция, без който участието на страните в медиация по висящи съдебни дела на практика не би била задължително, а пожелателно.

Въз основа на гореизложеното Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби от ГПК и ЗМ са противоконституционни като нарушаващи основни права (чл. 6, чл. 56 от Конституцията), както и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Като се има предвид вече изложеното, че преценката за конституционосъобразност отчита взаимната обвързаност на оспорените законови разпоредби в нормен комплекс, насочен към постигането на обща цел, направеният извод за противоконституционност се отнася до всички оспорени разпоредби на ГПК и ЗМ, вкл. тези, които предвиждат създаване на съдебни центрове по медиация към съдилищата, изискванията по отношение на медиаторите в тези центрове, тяхното определяне и дейност, както и приемането на подзаконова уредба от Висшия съдебен съвет. Това е така, тъй като създаването и функционирането на съдебните центрове по медиация се явява елемент от цялостната законодателна концепция за въвеждане на медиация по висящи съдебни дела като част от съдебния процес, а и не би било логично и оправдано поддържането на такива структури при липса на механизъм, който би обезпечил функционирането им, чрез задължаване на страните по съдебни дела да участват в процедури по медиация.

Съдът намира за необходимо да обърне внимание, че изводите му за противоконституционност се отнасят не изобщо до медиацията като инструмент за извънсъдебно разрешаване на правни спорове и възпитаване на култура на

диалогичност в отношенията между правните субекти (въвеждането на такъв механизъм е въпрос на законодателна целесъобразност), а само до оспорената законова уредба като нормен комплекс, във връзката между чиито компоненти се разкриват посочените по-горе нарушения на конституционни принципи и права, обуславящи извода за несъответствие на уредбата в нейната цялост с Основния закон.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

## **Р Е Ш И :**

Обявява за противоконституционни 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. 110 от 17.12.2004 г., изм. и доп. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 11 от 02.02.2023 г., ЗМ) 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. 59 от 20.07.2007 г., изм. и доп. ДВ, бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г., ГПК).