МОТИВИ

към проекта на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс

1. Причини, които налагат приемането на проекта на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс (ЗИД на ГПК)

През 2023 г. бе приет Закон за изменение и допълнение на Закона за медиацията (ЗИД на ЗМ). Законът бе обнародван в „Държавен вестник“, бр. 11 от 2023 г. Предвидено бе да влезе в сила от 1 юли 2024 г. С предлаганите промени се предвиждаше въвеждане на задължителна съдебна медиация за производствата по определени граждански и търговски дела, подсъдни на районните, окръжните и апелативните съдилища, считано от 1 юли 2024 г., като се правят и съответни изменения в Гражданския процесуален кодекс (ГПК), Закона за съдебната власт (ЗСВ) и в други нормативни актове. Законът имаше за цел да преодолее нарастването на натовареността на съдилищата в страната, както и да реши идентифицирания проблем с недостатъчно активното използване на медиационната процедура в България, което като цяло целеше да доведе до повишаване на ефективността в сферата на гражданското и търговското правораздаване. В резултат на предложените със закона промени се очакваше бързо и евтино решаване на възникнали спорове между физически и юридически лица, намаляване на административната тежест за магистратите и натовареността на съдилищата и съсредоточаването на магистратите по отношение на по-сложните спорове, както и значителен социален ефект. Поради това законопроектът беше включен в Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ), реформа 3 „Разширяване на използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове и въвеждане на медиация, задължителна по някои видове дела, етап 227 „Влезли в сила законодателни изменения в относимото законодателство за въвеждане на задължителна съдебна медиация при някои граждански и търговски спорове“.

За срок за изпълнение на реформата беше определено четвъртото тримесечие на 2022 г, като впоследствие този срок бе удължен до 30 юни 2024 г. В изпълнение на ангажиментите по НПВУ бяха издадени също така и две наредби по прилагането на закона, както и промени в Правилника за администрацията на съдилищата и Класификатора на длъжностите в съдебната администрация. Проведени бяха и конкурси за избор на съдебни медиатори.

С Решение № 11 от 1 юли 2024 г. по к.д. № 11 от 2024 г. Конституционният съд (КС) обяви 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).

Основната преценка за противоконституционността на разпоредбите е обусловена от ограничаването на упражняването на правото на защита пред съд, произтичащо най-вече от понасянето на отговорността за разноски във връзка с производството по медиация в зависимост от участието, респ. неучастието на страната в процедурата по медиация, а не в зависимост от изхода на спора и добросъвестността на страните.

С оглед на гореизложеното се налага да бъдат извършени нормативни промени в ГПК и ЗМ, с които да се създаде правна уредба на съдебната медиация в съответствие с конституционния ред и при съобразяване със заложените изисквания в НПВУ.

2. Цели, които се поставят с проекта на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс

С оглед на изложените по-горе причини настоящият проект на ЗИД на ГПК си поставя за цел:

- да преодолее недоверието на гражданите към медиацията като алтернативен способ за разрешаване на спорове;
- да удовлетвори критериите за конституционосъобразност, установени в решение № 11 на Конституционния съд от 2024 г. по к. д. 11/24 г.;
- да изпълни изискванията, заложени в НПВУ, реформа 3, етап 227 (стр. 190-191).

Доколкото уредбата в ГПК и тази в ЗМ представляват едно законодателно цяло, както и отчитайки, че кодексът е нормативен акт, който урежда обществените отношения, предмет на цял клон на правната система или на обособен негов дял (чл. 4, ал. 1 от Закона за нормативните актове) и измененията и допълненията в Закона за медиацията са по-малко по брой и обем, е предложен нормотворчески подход, с който се предлагат изменения и допълнения в ГПК, а в преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) са въведени кореспондиращите изменения и допълнения в Закона за медиацията.

3. Основните предлагани промени са следните:

3.1. Предлага се в случаите и при условията, предвидени в закона, съдът да задължава страните по висящи съдебни дела да участват в информационна среща за процедура по медиация, предхождаща медиацията. Предложението е в контекста на поетия ангажимент по НПВУ.

Регламентира се съдържанието на информационната среща, като ясно се разграничава същата от процедурата по медиация (чл. 13, ал. 1 ЗМ). Целта на тази среща е да изясни на страните същността и принципите на медиацията, процедурата по която се провежда, ролята на медиатора и последиците от медиацията, вкл. за отражението ѝ върху развитието на висящото съдебно производство. По този начин страните ще могат да вземат информирано решение дали да опитат да решат своя спор чрез медиация или да продължат съдебния процес. Страните ще получат информация за преимуществата на процедурата по медиация, вкл. за имуществените стимули за нейното провеждане и успешно завършване, което би ги мотивирало да изберат именно медиация пред продължаването на съдебния спор.

Предвижда се след проведената информационна среща и при съгласие на страните да се провеждат процедури по медиация по спорове, предмет на висящо съдебно дело.

Участието на страните в информационната среща не нарушава принципа на доброволност на медиацията, който се изразява в това, че страните участват в процедурата по своя воля, могат по всяко време да се оттеглят и постигането на споразумение не води до неблагоприятни последици за тях. Предвиден е стимул при постигане на спогодба – възстановяване на 75% от внесената държавна такса от ищеца. Това осигурява възможност за постигане на посочените цели без да се затруднява съдебното производство и същевременно без да се нарушава доброволният характер на медиацията от гледна точка на постигането на споразумение.

Предлага се съдът да задължава страните да участват в информационна среща за процедура по медиация по дванадесет конкретно определени в закона групи граждански и търговски дела. Задължението на съда да препрати към информационна среща за процедура по медиация по тези дела е обвързано с преценка за това, че конкретният спор е подходящ за препращане към медиация, основаваща се на ясно регламентирани критерии. (чл. 140а[1]). Този законодателен подход не е новост. Европейската практика показва, че в някои държави членки участието в такива информационни срещи е задължително, по инициатива на съдията (например в Чешката република) или във връзка с конкретни спорове, предвидени от закона, като например семейноправни въпроси (Литва, Люксембург и Англия и Уелс). Целта е с този комплексен подход да се постигне оптимално желаният позитивен ефект при съобразяване на спецификата по конкретното дело.

В чл. 140а[1] , ал. 1 се регламентират групите дела, по които съдът може да задължи страните да участват в информационна среща за процедура по медиация. Подборът на определените 12 групи дела е извършен с оглед на възможността за постигане на споразумение по тях. Преценката за включване на точно тези дела в ал. 1 се основава на досегашната практика на центровете за спогодби и медиация към Софийския районен съд и Софийския градски съд, както и на тези центрове към окръжните и районните съдилища в Бургас, Варна, Плевен и Велико Търново.

От анализа на събраната и обобщена статистика от центровете по медиация и спогодби за периода 2020- 2024 г. се установява следното:

Общ брой проведени медиации/ препратени от съда и заявени от страните	2020	2021	2022	2023	2024
Облигационни и вещни спорове	66	79	84	97	99
Семейни спорове	60	92	136	105	120
Трудови спорове	9	35	45	43	20
Търговски спорове	9	8	32	24	19

Други	17	46	54	54	28
Общ брой постигнати споразумения	44	38	51	55	55

В графа „ДРУГИ“ са включени медиациите, проведени по дела с предмет: *наказателни производства от частен характер, производства по Закона за защита от домашното насилие, производства по Хагската конвенция за гражданскоправните аспекти на международното отвличане на деца от 1980 г., заповедни производства, изпълнителни производства, производства по признаване на чуждестранни решения по Кодекса на международното частно право, защита на права на интелектуална собственост по Закона за авторското право и сродните му права, Закона за патентите и регистрацията на полезните модели, Закона за марките и географските означения, Закона за промишления дизайн, Закона за топологията на интегралните схеми и Закона за закрила на новите сортове растения и породи животни, Закона за управление на етажната собственост, Закона за кооперациите, Закона за жилищностроителните кооперации и др.*

В съответствие с тази практика са подбрани споровете, по които се установява, че най-често се постига споразумение и същите са включени в чл. 140а[1], ал. 1 от проекта на ЗИД на ГПК. При тях медиацията дава положителен резултат в над 30 процента от случаите, страните са удовлетворени от бързото и по-икономично решаване на спора им, има изпълняемост и стабилност на постигнатото в резултат на медиация споразумение, делата от този вид са много на брой и въвеждането на задължителен елемент на медиация за тях ще намали чувствително натовареността на съда.

Това води до извода, че по тези дела при 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 и поради това изброените категории дела се включват в кръга на делата, посочени в ал. 1. Този подход е възприет и в редица европейски държави като Унгария, Хърватия, Италия, Чешката република, Литва, Люксембург, Англия и др. Прегледът на европейската практика показва, че мнозинството от страните уреждат медиацията да бъде задължителна за някои категории случаи (като например търговски дела, семейноправни въпроси, трудовоправни въпроси или искове с малък материален интерес).[1]

В категорията дела, подходящи за доброволно уреждане на спора, не са включени дела с голям брой на страните (доколкото по-големият брой на страните е предпоставка за по-трудно постигане на споразумение) като делата за изпълнение на задължения на собствениците, ползвателите или обитателите на самостоятелни обекти в сграда в режим на етажна собственост по чл. 6 от Закона за управление на етажната собственост, за възстановяване на направени от отделен собственик разходи за ремонт на общи части на

[1] Доклад на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет за прилагането 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.

сградата по чл. 48, ал. 7 от Закона за управление на етажната собственост, както и за отмяна на незаконосъобразно решение на общото събрание или на незаконосъобразен акт на управителния съвет (управителя) на етажната собственост по чл. 40, ал. 1 и чл. 43, ал. 1 от Закона за управление на етажната собственост.

Не са включени също и дела с предполагаема по-висока степен на сложност на правния спор като дела за установяване, 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., всички спорове за собственост и други вещни права или за нарушено владение, защита на членствени права в търговско дружество или за отмяна на решение на общо събрание на търговско дружество, защита на права на интелектуална собственост.

Избегнато е изключването от обхвата на делата, подходящи за препращане към задължителна информационна среща, на тези, по които страна е държавата или държавно учреждение, както и потребителските спорове с оглед постигане на равнопоставеност в съдебните производства по отношение на страните и предвид поставените цели на закона.

В чл. 140а[1] , ал. 2 и 3 се регламентират ясни критерии, които съдът следва да преценява, за да препрати страните към медиация, посредством формулиране на положителни предпоставки и пречки за препращане на страната в информационна среща за процедура по медиация. По този начин се дава възможност на съда да преценява с оглед на конкретната фактическа и правна обстановка и предвид спецификата на делата дали процесният правен спор е подходящ за препращане към процедура по медиация. При този подход се отчита, че независимо от обстоятелството, че доброволните способи за уреждане на тези спорове следва да бъдат всестранно развивани и стимулирани с оглед подобряване на отношенията между страните в дългосрочен план, следва да се вземат предвид и други фактори, които са от значение за това дали един спор е подходящ за медиация и за постигане на доброволно споразумение.

Изрично се регламентира задължение за лично участие на страните в информационната среща. Личното участие на страните в информационната среща е изключително важно и се налага, тъй като информацията, която ще получат, би мотивирала страните да изберат именно процедурата по съдебна медиация, каквато е целта на промените. Няма пречка в тази среща пълномощници да участват заедно със страните, но не и вместо тях. Поради това в този случай не е необходимо изрично упълномощаване. След проведената информационна среща и при изрично съгласие на страните може да започне процедура по медиация в съдебния център. В тази процедура е допустимо страната да участва и чрез представител (чл. 12, ал. 2 ЗМ), като е запазено изискването за изрично писмено пълномощно.

Определено е времето, когато съдът може да задължи страните да участват в информационната среща за медиация. Предлага се създаване на нова ал. 3 в чл. 140 от проекта, която предвижда, че най-подходящото време за задължаване на страните да проведат информационна среща е с определението на съда по чл. 140. Втората възможност е в първото открито съдебно заседание. По изключение се допуска това да стане до приключване на съдебното дирене в първа инстанция, като се дава възможност

на съдията да прецени кога страните по конкретното дело биха имали позитивна нагласа към евентуално споразумение.

Изрично се регламентира, че при насрочена задължителна информационна среща за медиация, производството по делото не се спира и съдопроизводствените действия продължават (чл. 140в, ал. 1).

Една от целите на предложението е производството да не се забавя. Информационна среща се насрочва преди първото съдебно заседание или между заседанията. Дори при съгласие за започване на медиация, нейното провеждане не води до спиране на делото. Отлагане или спиране се допуска само по общо искане на страните (чл. 140в, ал. 3).

С цел оперативност и бързина се предвижда след приключване на съдебното дирене в случаите по чл. 149 ГПК съдът да пристъпи към постановяване на решение по делото, независимо от това, че не е проведена информационна среща, защото съдът не е задължил страните да участват в нея, или някои от тях не са взели участие в срещата, освен ако не е налице искане на всички страни за участие в информационна среща или в процедура по медиация.

Със същата цел се предлага въвеждане на принципа на еднократност на информационната среща само в първата съдебна инстанция. Изрично се регламентира, че страните са длъжни да участват в информационна среща за процедурата по медиация само веднъж в производството. Изключва се задължението на съда да препраща страните за участие в информационна среща в следващите фази на производството, независимо дали непровеждането ѝ пред първата инстанция е пропуснато от съда или не. При второинстанционното разглеждане на делото постигането на спогодба, вкл. чрез медиация, е оставено изцяло на преценката на страните.

3.2. На следващо място се предвижда ако липсват пречките по чл. 140а[1] , ал. 3 от проекта на ЗИД на ГПК, съдът да препраща страните към медиация, когато те преди предявяване на иска са уговорили писмено спорът да бъде разрешен чрез медиация или когато ищецът е поискал това с исковата молба и ответникът се е съгласил с отговора на исковата молба. Предложението е в контекста на НПВУ. С цел оперативност и бързина се предвижда възможност за страните да заявяват в най-ранен момент пред съда (още в исковата молба и в отговора на исковата молба), ако са налице пречки по чл. 140а[1], ал. 3 от проекта на ЗИД на ГПК за провеждане на медиация и да представят доказателства за тях. Възраженията на страната не обвързват съда, негова е преценката за наличието на предвидените в закона условия относно провеждането на задължителна информационна среща и медиация.

Предвидената мярка е отбелязана в Доклада на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет за прилагането 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 като особено полезна. Анализът на европейската практика показва, че изискването страните да посочват в своите молби до съда дали е бил направен опит за медиация, напомня не само на съдиите, които разглеждат молбите до съда, но и на адвокатите, които съветват страните, за възможността за използване на медиация, задължителните информационни

срещи в рамките на съдебното производство и задължението за съда да разглежда възможността за медиация на всеки етап от съдебното производство и по-специално в областта на семейното право.

Страните са свободни да се споразумеят по всички въпроси, дори и по тези, които излизат извън предмета на конкретния съдебен спор или са предмет на различни висящи дела. Те могат да изберат вариант за уреждане на отношенията им, който излиза извън възможностите, които законът е предоставил на съда при разрешаването на спора, доколкото постигнатото споразумение не противоречи на закона и добрите нрави.

Прецизира се формулировката на чл. 18 от ЗМ, за да отговаря на действителното действие на споразумението. Предвижда се, когато страните са постигнали споразумение във връзка с предмета на няколко висящи дела, то да се одобрява от съда, който разглежда първото образувано дело, като одобрената съдебна спогодба се представя пред останалите съдилища, които прекратяват висящите пред тях производства изцяло или частично според съдържанието й. Предложението произтича от обстоятелството, че одобреното от съда споразумение поражда не само изпълнителна сила, а сила на пресъдено нещо, с всички предвидени в процесуалния закон защитно-санкционни последици, присъщи на съдебната спогодба, насочени към следпроцесуалното поведение на страните (чл. 18 ЗМ). Именно пораждането на сила на пресъдено нещо от одобреното от съда споразумение е основанието за прекратяване на исковото производство.

Предвижда се разноските за информационната среща и за процедурата по медиация с обща продължителност до 3 часа да се заплащат от бюджета на съда в размерите съобразно наредбите, предвидени в Закона за медиацията.

Предлага се финансов стимул за мотивиране на страните да използват медиация и да решат своя спор доброволно. Предлага се при одобряване от съда на споразумение, постигнато в резултат на процедура по медиация, 75 на сто от внесената държавна такса да се връща на ищеца, докато в останалите случаи на одобрена спогодба едва половината от внесената държавна такса се връща на ищеца. Разноските по производството и по спогодбата остават върху страните, както са ги направили, ако не е уговорено друго. В случаите, когато страна не е участвала без основателна причина в информационна среща, се предвижда налагане на еднократна глоба в размерите по чл. 91, ал. 1 ГПК (от 50 до 300 лв.). Предвижда се възможност за обжалване на определението на съда, с което се налага глоба с частна жалба. Този законов подход е избран с оглед преодоляване на неконституционосъобразността по отношение на понасянето на разноски във връзка с производството по медиация, независимо от изхода на спора. Налагането на глоба е в пряка причинна връзка с поведението на страната и е с ясно определени в закона граници. Предложението е в синхрон с предвидената в чл. 89, т. 2 ГПК глоба, която съдът има право да наложи за неизпълнение на разпорежданията на съда.

4. Очаквани резултати от приемането на проекта на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс

Резултатите, които се очаква да бъдат постигнати с предвидените промени, са:

- Утвърждаване на културата на споразумението като начин за разрешаване на спорове;
- Увеличаване на използването на медиация като цяло и в частност увеличаване на използването на извънсъдебната медиация;
- Намаляване на натовареността на съдилищата и съответно повишаване на ефективността в сферата на гражданското и търговското правораздаване;
- Повишаване на бързината в гражданския и търговски оборот и подобряване на бизнес средата;
- Изпълнение на ангажимента на Република България по НПВУ.

5. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Предвидените допълнения в проекта на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс не изискват допълнителни разходи/трансфери/други плащания. Проектът на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс не води до въздействие върху държавния бюджет.

6. Анализ за съответствието с правото на Европейския съюз

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс не съдържа разпоредби, въвеждащи в българското законодателство норми от актове на Европейския съюз, поради което на основание чл. 35, ал. 2, т. 5 от Устройствения правилника на Министерски съвет и на неговата администрация не е изготвена справка за съответствие с европейското право.

Проектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждане на регулаторни режими.

Проектът не съдържа мерки за противодействие на корупцията.

В изпълнение на чл. 20, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 30б от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация е извършена частична предварителна оценка на въздействието на законопроекта.

Съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА проектът на акт, заедно с мотивите към него, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет. На основание чл. 26, ал. 4, изр. второ ЗНА срокът за провеждане на обществени консултации по проекта е 30 дни.

Проектът е съгласуван в съответствие с разпоредбите на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Получените становища, заедно със справка за приетите и неприетите бележки и съображенията за това, са приложени към настоящия доклад.

За постъпилите становища е съставена справка по чл. 26, ал. 5 ЗНА, която е публикувана на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека е изготвена справка от Министерството на правосъдието.