Изх. номер: 17/27.06.2025 г.

ДО

МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА И ИНДУСТРИЯТА

КОПИЕ ДО:

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА

ОТНОСНО: *Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите, публикуван на 13 юни 2025 г. в Портала за обществени консултации*

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА,

Във връзка с публикувания проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите (нататък „Проекта“, „ЗИД на ЗЗП“ или „Законопроекта“), в рамките на провежданите обществени консултации, представяме настоящото становището на Алианса на технологичната индустрия (АТИ), браншовата организация на основните телекомуникационни оператори в страната, производители и доставчици на ИКТ оборудване, мрежови и системни интегратори и академичната общност.

Приветстваме намерението за въвеждане в националното ни законодателство на изискванията на Директива ЕС 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25.11.2020 г. относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО (нататък „Директивата“) и за създаване на условия за прилагане на Регламент (ЕС) 2023/988 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май относно общата безопасност на продуктите, но същевременно отчитаме, че Проектът се отклонява, дори противоречи на европейските норми, чието въвеждане се цели, в частност наблюдаваме противоречия с Директивата.

I. По отношение на Директивата

Със Законопроекта се отменя сега действащата уредба за колективна защита на потребителите за преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, предвидена в Закона за защита на потребителите и за предявяване на искове за обезщетение на потребителите, за които до момента се прилага производството, предвидено в Глава 33 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК). В съображение 11 от Директивата е посочено, че:

„Директивата не следва да заменя съществуващите национални процесуални механизми за защита на колективните или индивидуалните интереси на потребителите". Смятаме, че вносителят не е отчел факта, че в българското законодателство вече има подробна нормативна уредба на колективните искове в ЗЗП, както и ясни процесуални правила в ГПК. Като цяло, Директивата е транспонирана механично в Законопроекта, без да се отчитат националните специфики и вече съществуващите процесуални правила.

Намираме за правилен подхода материалните норми на Директивата да се въвеждат посредством изменение на Закона за защита на потребителите, а процесуалните да се включат в Гражданско-процесуалния кодекс (нататък „ГПК"), но обръщаме внимание, че създаването на две отделни глави на ГПК, уреждащи паралелни възможности на групи потребители да участват както в колективен иск, така и в представителен иск за защита на едни и същи колективни интереси може да доведе до спор кой съдебен акт е с предимство, доколкото исковите производства се разглеждат и развиват по различен процесуален ред, предвиден в ГПК. **В тази връзка смятаме, че при транспонирането на Директивата следва да се даде предимство на новия ред за защита на потребителските интереси чрез представителен иск, съответно разпоредбите на новата глава 33а от ГПК да изключат изрично воденето на колективен иск за нарушенията, изброени в новия чл. 186 ал.3 от ЗИД на ЗЗП по реда на съществуващата в момента глава 33 от ГПК.**

Считаме, че запазването в Проекта в Глава 33а от ГПК на opt-in принципа по отношение присъединяването на потребители към предявен пред съда представителен иск, за правилно, законосъобразно и обосновано.

Също така запазването на този принцип отразява становищата на преобладаващата част от заинтересованите страни, участвали в проведената при широко представителство консултативно-работна среща по темата. Това е правилно като законодателно предложение, тъй като opt – out модела е неприсъщ за националното право и повдига сериозни притеснения във връзка с неговата конституционносъобразност и съвместимостта му със съществуващия правен ред в повечето държави, принадлежащи към континенталния правен кръг, в това число Република България

Не на последно място, изразяваме загрижеността си, че Проектът съдържа спорни текстове, неясни дефиниции, текстове, които излизат извън обхвата на Директивата или ѝ противоречат, включително такива, които противоречат или повтарят вече съществуващо в страната законодателство. По конкретно, считаме, че Проектът следва да се преработи относно:

1. Чл. 68м, ал.5 от § 3 на ЗИД на ЗЗП

Действащият чл. 68м, ал. 1–4 от ЗЗП вече предоставя право на потребителя на разваляне на договора, намаляване на цената и претендиране на обезщетение по общия ред, след като заповедта на Комисията за защита на потребителите (КЗП)

срещу нелоялната практика влезе в сила и е потвърдена от съда. Новата ал. 5 би дала същите права „в случаите извън ал. 1“, като не е ясно кои точно са тези случаи, или пък се визират случаи, при които няма влязла в сила заповед на КЗП. При това положение не е ясно кога тя ще намира приложение, което създава риск от противоречива съдебна практика и нарушава принципа на правна сигурност. Целта очевидно не е била да се уредят предвидените в Директивата средства за защита, тъй като се препраща към обезщетение по общия ред, а не към специалната процедура в новата глава 33а от ГПК, предложена с настоящия законопроект.

В тази връзка **считаме, че така предложената разпоредба следва да отпадне от Законопроекта.**

2. Чл. 186 ал.5 от § 12 на ЗИД на ЗЗП

Директивата (чл. 8, ал.4) дава възможност държавите членки да въведат разпоредби в националното си право или да запазят национални разпоредби, съгласно които компетентна структура може да поиска налагането на мерките за преустановяване или забрана, само след като е започнал консултации със съответния търговец с цел прекратяване на нарушението от страна на търговеца. Ако търговецът не прекрати нарушението в рамките на две седмици след получаване на искане за консултация, компетентната структура може незабавно да предяви представителен иск за налагане на мярка за преустановяване или забрана. Такива изисквания могат също да се прилагат и по отношение на представителни искове за налагане на мерки за обезщетение, в съответствие с националното право.

В настоящия ЗИД на ЗЗП липсва възможност за предварително консултативно производство, което да доведе до доброволно преустановяване на нарушение от страна на търговците, преди срещу тях да бъде заведен представителен иск, каквато възможност е предвидена в чл. 8, ал.4 от Директивата. Вместо това е предвиден кратък 14 - дневен срок, в който търговците да бъдат уведомени и да преустановят доброволно нарушението. С този текст частично се транспонира възможността по чл. 8, ал. 4 от Директивата за „консултативен период“. Въпреки това предвижданото остава **ограничено и непълно**, поради което в законопроекта е необходимо да залегнат следните правила:

- Процедурата следва да важи не само за искове за установяване и преустановяване/забрана, но и за представителни искове за обезщетение, когато това е практически осъществимо. Директивата позволява държавите да приложат консултациите и за искове за обезщетения
- Сегашният текст засяга само „квалифицираната организация“. Следва изрично да се предвиди, че и Комисията за защита на потребителите, когато действа като ищец по чл. 186а, ал. 1, също спазва консултативния срок.
- Нататък, в подобно консултативно производство е необходимо и участие на независими публични органи, а именно на специализираните административни органи, които отговорят за прилагането на големия кръг

нормативни актове, за нарушения на които могат да бъдат предявявани представителни искове. Прилагането и тълкуването на законодателството в областите на защита на данните, финансови услуги, пътуване и туризъм, енергетика и телекомуникации е от компетенциите на специализирани държавни органи, които следва да консултират квалифицираните организации относно това дали определени практики на търговците действително нарушават съответните нормативни актове, изброени в чл.186 ал.3 , така че да не се допуска водене на представителни искове без основание и/или с наказателни цели.

- Смятаме, че допълването на предложената разпоредба и разписването на ясна процедура за консултации би допринесло за своевременно разрешаване на възникнали спорове с цел процесуална икономия и защита правата и интересите на потребителите.

Предлагаме разпоредбата на чл.186 ал.5 да се измени, както следва:

„Ал. 5. Преди да предяви представителен иск по ал. 1, квалифицираната организация или Комисията за защита на потребителите изпраща на търговеца писмено уведомление, в което конкретизира твърдяното нарушение и предлага мерки за доброволното му преустановяване и/или за обезщетяване на засегнатите потребители. На търговеца се предоставя 30-дневен срок от датата на получаване на уведомлението да прекрати нарушението или да представи мотивиран план за неговото прекратяване.

Ал. 6. Копие от уведомлението по ал. 5 се изпраща едновременно до компетентния специализиран държавен орган, отговорен за прилагането на съответната нормативна уредба, чието нарушение се твърди. Този орган изготвя писмено становище относно наличието или липсата на нарушение в същия 30-дневен срок.

Ал. 7. Представителен иск по ал. 1 може да бъде предявен, само ако:

1. *становището по ал. 6 установява, че е налице нарушение и*
2. *търговецът в срока по ал. 5 не е преустановил нарушението или не е представил на квалифицираната организация приемливия план за неговото преустановяване.*

Ал. 8. Когато становището по ал. 6 не установи нарушение, представителен иск не се предявява.“

3. Чл. 186а, ал. 1 - 4 от § 12 на ЗИД на ЗЗП

С разпоредбите се въвежда обезщетение за вреди на колективния интерес на потребителите, каквото обезщетение не е предвидено в Директивата и ѝ противоречи.

На първо място в Мотивите по законопроекта не е представено становище, не е дадена обосновка и не са изложени мотиви какво налага предвиждането на иска по чл. 186а и на какво основание се приема.

Видно от разпоредбите на чл. 2 „Обхват“, чл. 3 „Определения“ и чл. 7 „Представителни искове“ на Директивата не е предвиден представителен иск за защита на „колективен интерес“, нито по отношение „увреждане на колективен интерес“, нито по отношение „обезщетение/мерки за обезщетение на колективен интерес“, нито дефиниция на „колективен интерес“. В този смисъл предвиденото в чл. 186а, ал. 1-4 от законопроекта излиза извън обхвата на Директивата.

В допълнение, предложението противоречи и на Съображения 10 и 42 от Директивата, които предвиждат, че следва да се осигури равновесие между подобряването на достъпа на потребителите до правосъдие и осигуряването на подходящи гаранции за търговците за избягване на злоупотреби с предявяването на искове, които биха възпрепятствали необосновано способността на търговците да извършват дейност в рамките на вътрешния пазар. За да се предотврати злоупотребата с представителни искове, следва да се избягва присъждането на наказателни обезщетени, както и да се предвидят правила за някои процесуални аспекти, като определянето и финансирането на компетентните структури.

Именно такъв вид „наказателно обезщетение“ се явява обезщетението за вреда на колективния интерес, доколкото същото не цели да предостави на потребителите защита от нарушение, а цели да осигури финансиране на Комисия за защита на потребителите и квалифицираните организации, което определено създава потенциал за злоупотреба с правото на иск и ще постави търговците, опериращи в Република България, в значително по-неблагоприятно положение, съответно ще ограничи конкурентоспособността им спрямо останалите търговци в Европейския съюз. С въвеждането на подобно наказателно обезщетение ще се допусне нарушение на правото на Европейския съюз, което ще даде основание за откриване на производство срещу държавата от страна на Европейската комисия за установяване на неизпълнение на задължения (infringement procedure) и за преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз. Несъответствието с европейското законодателство вероятно е и причина в мотивите към ЗИД на ЗЗП да липсва напълно обосновка за причините, които налагат приемането на тези разпоредби и целите, които се поставят с тях, както и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. Не на последно място, поставени пред избор дали да защитят интереса на потребителите чрез предявяване на исковете, предвидени в Директивата или да предявят този трети вид иск, с който потенциално ще финансират дейността си, съществува голяма вероятност квалифицираните организации да не направят избор, в полза на потребителите.

Освен това, дефинициите на „колективни интереси“ и „колективен интерес“ в Законопроекта са неясни до степен, която не позволява да се разграничат основанията за предявяването на двата вида иск за защитата им, а именно:

„Колективните интереси на потребителите“ са дефинирани в чл. 3, т. 3 на Директивата, *като общия интерес на потребителите и по специално за целите на мерките за обезщетение - интересите на група потребители.* В законопроекта (чл. 186

ал. 2 от § 12 на ЗИД на ЗЗП „колективните интереси на потребителите“ са определени като *общия интерес на потребителите и, особено за целите на средствата за правна защита, интересите на група потребители*. В този смисъл съгласно Директивата що се касае до мерките за обезщетение се вземат предвид интересите на **група потребители,** т.е. при исковото производство следва да бъде ясна тази група, а не да се присъжда по принцип и по справедливост обезщетение за защита на общ колективен интерес на потребителите, без да е ясно кои са тези потребители или група потребители.

Съгласно законопроекта „Колективният интерес на потребителите“ е интересът на всички потребители, различен от сбора от техните индивидуални интереси, от спазване на разпоредбите на всички закони, имащи отношение към защита на потребителите. (чл. 186а от ал. 1 от § 12, на ЗИД на ЗЗП). Както посочихме по-горе подобна дефиниция липса в Директивата, поради като смятаме, че е налице излизане извън обхвата й.

Колективният интерес или колективните интереси са винаги различни от индивидуалните такива на субектите, съответно двете дефиниции не биха могли да се различат по това уточнение. С оглед на липсата на правно-терминологична разлика, намираме за изключително неправилно да се предвиждат два паралелни иска (по чл. 186, ал.1, т.2 и по чл. 186а, ал. 1), които целят обезщетяване на едни и същи колективни интереси, за нарушения на едни и същи местни или европейски актове, които могат да се водят по различен ред и всеки от тях да доведе до обезщетяване както на общ интерес на всички потребители, така и на отделни групи потребители, които са вече обезщетени, бидейки част от категорията на всички потребители, чийто интерес е защитен по реда на чл. 186, ал.1, т.2. Обръщаме внимание, че Проектът не изключва възможност за водене на паралелни искове по чл.186, ал. 1, т. 2 и по чл. 186а, ал. 1, което може да доведе до постановяване на различни съдебни актове и да създаде сериозна правна несигурност както за потребителите, така и за търговците.

Нещо повече разпоредбите в чл. 9 от Директивата „Мерки за обезщетение“ изрично говорят за средства за правна защита, мерки за обезщетение и интерес от представителните искове на „заинтересованите потребители“, „индивидуалните потребители, заинтересовани …“, или „поне „група потребители“. Никъде в тези разпоредби не се предвижда възможност за обезщетяване на някакъв общ интерес на неясна група или на всички потребители, и това обезщетение да се предоставя на публичен орган или квалифицирана организация.

За пълнота, искаме да отбележим, освен противоречие с общите принципи на Директивата, предлаганите ал. 3 и 4 създават допълнителна правна и практическа несигурност. Разпоредбата за „общо разпореждане“ не определя кой управлява получените обезщетения, по каква процедура и с какви критерии ги разпределя сред квалифицираните организации, което е предпоставка за спорове и блокиране на изпълнението. Вместо да обезщети конкретно увредените потребители, механизмът превежда средствата към квалифицираните организации или КЗП, без задължение те

да издирят и компенсират засегнатите лица, противоречейки на принципа restitutio in integrum и на духа на Директива (ЕС) 2020/1828. Формулировката, че сумите може да се използват „само за защита на интересите на потребителите", е прекалено обща: липсват счетоводни, одитни и санкционни правила, няма лимит на административните разходи и не е уредена съдбата на неизразходван остатък. Това създава риск от непрозрачно и неконтролируемо финансово управление и стимулира „финансиране чрез съдебни процеси", при което делата се използват за акумулиране на средства, а не само за сериозни нарушения. Ако КЗП получи средства, не е ясно как те ще се третират по Закона за публичните финанси.

В заключение, **разпоредбата на чл.186а изкривява целта на колективния иск**, въвежда непрозрачен и неконтролируем финансов режим и предпоставя поредица от дела с ограничена полза за реално пострадалите потребители, **поради което предлагаме да отпадне изцяло, както и свързаните с нея разпоредби в законопроекта**.

4. Чл.186в от § 12 на ЗИД на ЗЗП

Отчитаме **липсата на прозрачни и ясни критерии за определянето и включването в списъка на квалифицираните организации**. Принципните изисквания спрямо тези организации, посочени в Директивата, са бланкетно възпроизведени вместо да намерят своята конкретизация и адаптация, съобразно националните специфики на нормативната уредба и обществени отношения. **Липсват гаранции** и за последващ контрол, който да гарантира, че съответните квалифицирани организации отговарят на изискванията за включване в списъка и не злоупотребяват с правата си, включително **по отношение на предявяване на неоснователни искове**, **възстановяване на разноски** за същите, както **и** в случаи на уважени искове относно **начина за изразходване на изплатените обезщетения**.

5. Чл. 90а и чл.91, ал.3 от ГПК - § 31от ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Разпоредбата предвижда налагане на глоба или имуществена санкция във връзка с неизпълнение на задължения за представяне на доказателства в рамките на гражданския процес, дублирайки други съществуващи разпоредби на ГПК, и смятаме, че **следва да отпадне**.

Изискването на чл. 18 от Директивата държавите членки да гарантират, че когато доказателствата, необходими за представителни искове, се намират у ответника, той ще бъде задължен да ги представи, е изпълнено със съществуващи в националното законодателство механизми, а именно с разпоредбата на чл. 89 от ГПК, предвиждаща глоби, налагани от съда за неизпълнение на негово разпореждане, независимо дали адресатът е страна по делото, или не, и независимо от съдържанието на разпореждането (което може да включва представяне на документ, информация, справка или друго необходимо действие по хода на делото). Нататък, чл. 192 от ГПК предвижда, че когато трето лице неоснователно не представи поискан от страна или съда документ, това лице може да бъде глобено и да бъде привлечено към отговорност за причинените вреди.

Задълженията на страните в процесуалния ни закон са още по-строги, доколкото чл. 190 от ГПК задължава всяка страна да представи пред съда поискан от насрещната страна документ и непредставянето му води до имуществена отговорност под формата на глоба и последици съгласно чл. 161 от ГПК – съдът може да приеме за доказани фактите, относно които страната е възпрепятствала събирането на доказателства. Ефективността на санкцията по чл. 161 от ГПК се установява със съдебната ни практика, която често създава правна фикция за доказване на тези факти и обстоятелства, относно които са създадени пречки за доказване.

С оглед на гореизложеното, смятаме, че нашето национално законодателство разполага с достатъчно ефективни механизми за изпълнение на задълженията по чл. 18 от Директивата, поради което **приемането на чл.90а и чл.91 ал.3 от ГПК е ненужно и недостатъчно ефективно средство за гарантиране на добросъвестното поведение на страните**.

Предлагаме разпоредбите на чл.90а и чл.91, ал.3 в § 31 от законопроекта да отпаднат изцяло.

6. Чл. 379 – Чл. 385 от ГПК - § 31 от ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Предлаганите изменения в Глава 33 от ГПК са ненужни и пораждат сериозни рискове за съществуващата уредба на колективните искове и за правната сигурност като цяло, поради което предлагаме да отпадне в цялост.

Глава 33 урежда колективния иск като средство за защита на общия, а не на сумата от индивидуалните интереси. Именно затова законът изисква искът да се предяви „от името на“ групата: процесуалният представител действа като нейно „процесуално лице“, а силата на пресъдено нещо обвързва всички засегнати, освен изключените по реда на чл. 383.

Замяната на израза „от името на“ с „в полза на“ (чл. 379, ал. 1–3) премахва елемента на представителство и оставя иска без ясно очертана легитимация. Така се разколебава обвързващият ефект спрямо членовете на групата и се обезсмисля института на колективния иск.

Новите текстове в ал. 2 и 3 на чл. 379 предвиждат автоматично спиране на индивидуалните искове до приключване на колективния. Подобно правило излиза отвъд минималната координация, която допуска Директива (ЕС) 2020/1828, и ограничава правото на всеки да получи своевременна съдебна защита.

Въвеждането на нова ал. 4 („колективен иск за защита на индивидуални интереси“) руши логиката на института: ако предметът е индивидуално обезщетение, логичното процесуално средство е *индивидуален* иск, предявен по общия ред след установителното решение по колективното производство. Колективен иск, чийто предмет е „индивидуалните интереси“ на група лица, е по принцип недопустим в българското процесуално право, потвърден в поредица решения на ВКС, които подчертават, че съдът няма процесуална възможност в рамките на колективното дело

да пресмята и присъжда лични вреди – това би превърнало установителния иск в множество отделни процеси и би обезсмислило института.

Терминологичните изменения („обвързаност“ вместо „участие“) и редакциите в чл. 382–383 създават излишна непоследователност и ще изискват последващи корекции в множество разпоредби, без да носят реално процесуално предимство.

Новата формулировка на чл. 385, ал. 2 („подходящи привременни мерки“ без конкретна рамка) е прекалено обща, в други специални производства (напр. защита на потребителите) законът очертава поне вида на допустимите мерки, за да осигури предвидимост и ефективно изпълнение за страните в производството и органът, който ги налага. Правната сигурност изисква предварително предвидим набор от мерки или поне примерен списък, с който съдът да борави. Изцяло отворена формулировка ще доведе до нееднаква практика, затруднено изпълнение и увеличен процесуален риск за ответниците

Нататък, текстовете са несъвместими с Директива 2020/1828, доколкото тя изисква държавите да осигурят възможност за водене на *представителни* искове за защита на колективните потребителски интереси. Тя не налага ревизия на вече съществуващите вътрешни режими за непотребителски колективни искове.

Настоящият законопроект създава две паралелни процедури – Глава 33 за общите колективни искове и новата Глава 33а за представителните потребителски искове – които могат да се приложат за едни и същи нарушения. Липсата на изрична клауза за приоритет в Законопроекта води до опасност едновременно да се водят дела по двата режима, както и до несигурност чие решение ще има сила на пресъдено нещо. Проблемът се задълбочава, защото главите използват различни модели за участие на потребителите, което би направило изпълнението на съдебните актове конфликтно, ако паралелни дела стигнат до различни резултати. Освен това и двата режима предвиждат глоби, без правило за приспадане или приоритет, така че една и съща нелоялна практика може да се водят дела и по двата режима и да бъде санкционирана два пъти. Липсва и разпоредба, която да задължи съда да спре или прекрати второ дело, когато по същите факти вече е висящо първо производство.

За да се избегнат тези колизии, в преходните и заключителни разпоредби е необходимо да се въведе ясно правило, че когато нарушението засяга колективния интерес на потребителите, искът се предявява изключително по Глава 33а, а разпоредбите на Глава 33 се прилагат само доколкото не ѝ противоречат. Трябва още да се предвиди, че образувано по-късно производство по Глава 33 се спира или прекратява, ако по Глава 33а вече има дело със същия предмет и страни, както и че при налагане на санкция се приспада вече наложената по другия ред, за да не се допуска двойно наказание. Висящите към влизането в сила производства по Глава 33, които засягат потребителски интерес, следва да продължат по досегашния ред. Така ще се осигури единна, предвидима и ефективна процедура, която елиминира дублирането и противоречията между главите.

Предвид изложеното, **измененията в чл. 379–385 ГПК следва да отпаднат**, а вместо тях ***да се предвиди следната Преходна и заключителна разпоредба:***

1. *При нарушения, засягащи колективните интереси на потребителите, искове се предявяват изключително по реда на глава тридесет и трета „а“. Разпоредбите на глава тридесет и трета се прилагат само доколкото не противоречат на глава тридесет и трета „а“.*
2. *Когато за едно и също нарушение е образувано дело по глава 33а, всяка последваща искова молба по глава 33 със същия предмет се оставя без разглеждане, а ако производството е вече образувано – прекратява се.*
3. *Ако при висящо производство по глава 33 бъде заведено дело по глава 33а със същия предмет и между същите страни, първото производство се спира до приключване на делото по глава 33а.*
4. *Образуваните до влизането в сила на този закон производства по глава 33, които защитават колективните интереси на потребителите, се разглеждат по досегашния ред.*

7. Глава 33а от ГПК - § 31 от ПЗР на ЗИД на ЗЗП

В общите правила за разглеждане на представителни искове липсва въвеждането на изискванията на Директивата за гарантиране на независимост и прозрачност на квалифицираните организации. Същото е сведено само до възможността ответникът да оспори статута им (чл. 388б, ал. 4). Липсват обаче изрични задължения за непреследване на стопанска цел, за публично оповестяване на източниците на финансиране и за предотвратяване на конфликт на интереси – изисквания, заложени в чл. 4 и чл. 10 от Директивата. Такива мерки не следва да се прилагат само за исковете за обезщетение, както е предвидено в Законопроекта, тъй като конфликтът на интереси и финансирането влияят и върху легитимацията и надеждността и на установителните искове.

Без тези гаранции представителните искове могат да се превърнат в средство за постигане на частни интереси, вместо да защитават ефективно потребителите. Това изисква **да се въведат конкретни текстове, които изрично да налагат финансови и организационни условия за квалифицираните организации**, както **и да се разшири приложението на нормите за конфликт на интереси върху всички видове искове по Глава 33а** – не само на тези за обезщетение, но и на установителните.

8. Чл. 388а, ал. 2 от ГПК - § 31 от ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Смятаме, че обхватът на законопроекта за неправилно разширен спрямо този на Директивата, в частта на разпоредбата, предвиждаща представителни искове да бъдат водени, включително когато нарушението е било преустановено преди предявяване на представителния иск. Действително, Съображение 20 на Директивата, предвижда, че в обхвата на директивата са включени нарушения, които са били преустановени преди началото или приключването на представителния иск, тъй като

може все пак да е необходимо да се предотврати повторението на дадена практика чрез нейната забрана, да се установи, че дадена практика представлява нарушение или да се улесни обезщетяването на потребителите. Тълкуването на разпоредбата на Съображение 20[1] обаче показва, че Директивата цели приложението на мярка за забрана на практика или на мерки за обезщетение, но не и на мярка преустановяване на нарушение. Иск за преустановяване на нарушение, което е преустановено преди завеждането би бил очевидно недопустим поради липса на правен интерес от воденето му.

В тази връзка **предлагаме следната редакция на чл. 388а, ал. 2:**

„(2) Разпоредбите на този раздел се прилагат за национални и трансгранични нарушения по чл. 186, ал. 1, които увреждат или могат да увредят колективните интереси на потребителите. Когато нарушението е било преустановено преди предявяване на представителния иск, могат да се предявяват искове за забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите и/или за обезщетение за вреди на колективните интереси на потребителите.“

9. Чл. 388б, ал. 2 ГПК - § 31 на §ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Смятаме, предвиденото в чл. 388б, ал. 2 ГПК, че *„Представителен иск може да бъде предявен и от няколко лица по ал. 1“* за излишно, тъй като в ал. 1 са посочени ищците, които могат да предявяват представителен иск, и те съответстват на предвиденото в чл. 4 от Директивата. По отношение възможността няколко ищци да предявят иск, или да се присъединят, то за тези действия се прилагат общите правила на ГПК.

Предлагаме, чл.388б, ал. 2 ГПК – да отпадне.

10. Чл. 388б, ал. 4 ГПК - § 31 на §ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Разпоредбата на чл. 388б, ал. 4, изр. 1 от ГПК в тази редакция е неясна и неосъществима на практика, а именно *„Когато ответникът представи доказателства, които правят вероятно, че ищецът не отговаря на изискванията за квалифицирана организация, предвидени в правото на държавата членка по регистрацията му, съдът изисква от компетентния орган да извърши проверка.“*

В случая се иска от ответника да извърши доказване на отрицателни факти, което само по себе си е рядка хипотеза в общия процес, и е доста трудно осъществимо. По този начин разпоредбата няма да постигне желаните цели, а именно, ако дадена организация не отговаря на изискванията, това да бъде адекватно доказано и мотивирано.

В тази връзка следва тази **разпоредба да се промени**, при следване на принципите, че „всеки трябва да докаже това, което твърди“, като „тежестта за доказване носи този,

1 (20)…Също така в обхвата на директивата следва да бъдат включени нарушения, които са били преустановени преди началото или приключването на представителния иск, тъй като може все пак да е необходимо да се предотврати повторението на дадена практика чрез нейната забрана, да се установи, че дадена практика представлява нарушение или да се улесни обезщетяването на потребителите.

който твърди, а не този, който отрича", т.е доказват се положителните факти, а не – отрицателните такива.

Отделно от това в чл. 388б, ал. 4, изр. 2 от ГПК – „*Когато органът заличи организацията от съответния списък, не взема решение* ***или съдът го намери за неправилно****, съдът може да върне исковата молба", считаме изразът „съдът го намери за неправилно" за непрецизен и неточен, като не отговаря на принципите на гражданското право. В тази връзка изр. 2 на чл. 388б, ал. 4 следва да бъде прецизирано.*

Предлагаме, чл. 388б, ал. 4 от ГПК – да бъде прецизирана в съответствие с принципите на гражданския процес.

11. Чл. 388в, ал. 3 ГПК - § 31 на §ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Разпоредбата на чл. 388в, ал. 3 ГПК – „*За производствата по представителни искове не се дължи държавна такса*" не намира правно основание в Директивата, както и в съществуващото национално законодателство.

Смятаме, че за неправилен подхода представителните искове, които носят съществени рискове искове за търговците и цели отрасли, да могат да бъдат предявявани свободно и без такса, като за ищеца няма да е особено необходимо да извърши предварителен, разумен и достатъчен анализ доколко потенциалният иск е основателен, или неоснователен, дали има конфликт на интереси и т.н. Отделно от това съдът ще следва да разглежда делата безплатно, което също не намира корелация с Директивата и националното законодателство.

Предлагаме, чл. 388в, ал. 3 от ГПК да отпадне.

12. Чл. 388з, ал. 1 т.1 ГПК - § 31 на §ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Разпоредбата дава възможност съдът да установи, че клауза, включена в договор с потребител, е неравноправна по смисъла на чл. 143 от Закона за защита на потребителите, и да обяви, че тази клауза е нищожна.

Целта на Директивата е ограничена до установяване, преустановяване или за забрана на действия или търговски практики и обезщетяване на потребители за нарушения по чл.186 ал.3, с разпоредбата на чл.388з, ал.1, т.1 обаче се прави опит да се даде възможност неравноправност на клаузи в договор с общи условия, сключен с потребители, както и в договор, чиито клаузи са били изготвени предварително и не са били предмет на индивидуално договаряне да бъде установена и забранена в производствата по представителни искове. Смятаме този подход за неправилен, доколкото неправилно се смесват два различни института – този на нелоялните търговски практики и този на неравноправните клаузи, за установяването и преустановяването на които ЗЗП предвижда различен ред.

Целта на транспонираната Директива (Съображение 5) е да се възпрат незаконните практики и да се намалят вредите, нанасяни на потребителите, в рамките на един все по-глобализиран и цифровизиран пазар. Допълването в компетенциите на съда на възможност да забранява, след като установи неравноправност на клауза, без да се

спази изрично предвидения за това ред, не постига тази цел, а води до неяснота относно реда, по който ще се установява неравноправността на клаузите, а именно дали ще продължи да се прилага задължително редът по ЗЗП, включващ правомощия на КЗП да дава препоръки и указания за отстраняване на неравноправни клаузи от потребителските договори, или КЗП може да избере да не упражнява тези свои правомощия и да заведе директно иск за преустановяване или забрана на практика, в рамките на които да се установява неравноправността на клаузите.

Смятаме, че разпоредбата следва да се промени, така че да не създава предпоставки за нов паралелен ред за установяване на неравноправност на договорни клаузи, а да се запази текущия, който предоставя възможност за преценка за неравноправност на компетентния орган (КЗП) и предвижда възможност за търговеца да промени доброволно клаузи, които могат да нарушат интересите на потребителите.

Прехвърляне на преценката за неравноправност директно на съда, преди КЗП да упражни правомощията си за определяне клаузата за неравноправна и да даде на търговеца възможност да я промени доброволно, ще доведе до ситуации, в които съдът ще определи клаузи за неравноправни, без да има компетенции да ги замени с други, които обезпечават по-добре интереса на потребителите, съответно ще създаде празнини в договорите им и правни абсурди, последиците от които не могат да бъдат предвидени. Подобни ситуации биха могли да бъдат избегнати, ако възможността за постигане на споразумение по чл.388п от Глава 33 на ГПК се отнасяше и за исковете за преустановяване или забрана на нарушение, което смятаме за съществен пропуск на ЗИД на ЗЗП.

Нататък, относно преценката за нищожност за неравноправната клауза, обръщаме внимание, че нищожността като правен институт на гражданското право винаги изисква конкретна преценка и конкретно произнасяне, като да ѝ си придава общ характер с обявяването на клауза за нищожна, без да е направена проверка на индивидуалния договор, сключен с потребителя, е недопустимо. Съгласно чл. 146, ал. 1 от ЗЗД, неравноправните клаузи са нищожни, освен ако са уговорени индивидуално. Следователно преценката за нищожност на една клауза от един (или повече на брой договори) не може да се отнесе към всички договори, сключени с потребители. Преценката за нищожност трябва да се извърши за всеки отделен договор, като се преценяват всички негови клаузи и индивидуални уговорки между страните.

В тази връзка **предлагаме да се запази текущият ред за разглеждане на искове за неравноправни клаузи, съответно предложението за изменение на чл. 388з, ал.1, т.1 в §12 от ЗИД на ЗЗП да се ограничи, както следва:**

„Чл. 388з. (1) Когато искът е основателен, съдът:

1. осъжда ответника да преустанови практиката, ако към момента на постановяване на решението тя все още продължава.“

13. Чл. 388з, ал. 1, т. 4 от на ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Предвиденото в разпоредбата задължение да се информират индивидуално всички заинтересовани потребители не отчита факта, че в производствата за преустановяване или забрана на нарушение е необходимо само да се определи кръга на заинтересованите потребители, но същите не се индивидуализират и няма да бъдат посочени в съдебното решение по делото. Съответно търговецът не може да отговаря за индивидуалното им уведомяване, като не е налице и механизъм, по който да се установи изпълнението или неизпълнението на това задължение.

Предлагаме разпоредбата да се измени, както следва:

„4. Задължава ответника да огласи по подходящ начин и за своя сметка влязлото в сила решение или част от него и/или да направи публично коригиращо изявление с оглед на отстраняване на ефекта от нарушението.“

14. Чл. 388з, ал.3 от ГПК, чл. 388л, ал.6 от ГПК, чл. 388м, ал.6 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Текстовете предвиждат съдебните решения по представителни искове, включително такива, завършили със съдебно споразумение, да нямат сила на пресъдено нещо (СПН) по отношение на участвалите в тях потребители. В българското право принципът на еднократно разглеждане и законна сила на окончателните решения е фундаментален – той лежи в основата на Гражданско-процесуалния кодекс. Без законна сила на съдебното решение търговците в страната ще бъдат поставени в уязвимо и неконкурентно положение спрямо конкурентите си в страната, ще оспорват едни и същи факти в множество последващи производства, ще плащат разходи за защита в искове, по които се защитават интереси на едни и същи потребители. Не е помислено и потенциалният риск по едно дело да се установи, че дадена практика е незаконосъобразна и да се забрани нейната употреба, но в ново дело със същия предмет да се постанови обратното, защото съдът не е обвързан от първото решение. Ще се достига до противоречиви съдебни практики, които подкопават целта на Директивата за ефективна и достъпна колективна защита. Създава се прецедент в българската правна система, която прилага силата на пресъдено нещо още от въвеждането на първия Граждански процесуален кодекс на Република България, а в сегашния Кодекс е систематизирана в глава XV, утвърждавайки окончателността и необратимостта на съдебните актове.

Нещо повече предвидените разпоредби не намират основание в разпоредбите на Директивата, и считаме че са в противоречие с нея

Смятаме за абсолютно наложително тези разпоредби да отпаднат в цялост.

15. Чл. 388и, ал. 1 и ал. 2 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

В разпоредбата на чл. 388и ГПК „Конфликт на интереси“ по отношение на ищеца, има редица пропуски и неясноти, липса на ефективни механизми, които биха породили съмнения относно ефективната реализация на свързаните в този смисъл разпоредби от Директивата (съображения 10, 25, 52 и т.н.).

На първо място не е ясно защо конфликтът на интереси следва да бъде деклариран от ищеца само по отношение единия вид представителен иск.

На следващо място съгласно чл. 388и, ал.1 „*ищецът декларира липсата на конфликт на интереси и източниците на финансиране на воденето на делото*“, но остава неизяснено как съдът ще проверява дали декларацията е вярна или невярна, съответно какви ще са процесуалните възможности на ответника в това отношение. Съответно, изобщо не е изяснено как ще се установява или установи финансирането на иска от трета страна - тоест, „от лице, различно от потребителите и държавата“. Съответно, не е изяснено и как ще установяват предпоставките по чл. 388и, ал. 2 – тоест, дали има конфликт на интереси в конкретния процесен случай и дали третото лице не оказва влияние върху решенията на ищеца, дали не е конкурент на търговеца, срещу когото е предявен иска и дали трето лице не финансира представителен иск срещу търговец – конкурент.

Смятаме, че без ясно описани механизми, то няма как гаранциите за прозрачност по Директивата да бъдат осигурени ефективно и действително да се обезпечи липсата на конфликт на интереси и на злоупотреба с права при предявяването и воденето на съответните представително искове.

Считаме за абсолютно наложително тези разпоредби да бъдат прецизирани съгласно описаното от нас и духа и разпоредбите на Директивата.

16. Чл. 388л, ал. 6 - § 31 на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Предвидената **разпоредба противоречи на изискванията на чл. 9 от Директивата.** С нея се допуска необосновано и немотивирано разширяване на обхвата на разпоредбите по Директивата.

Предлагаме, чл. 388л, ал. 6 ГПК да отпадни или да се прецизира съгласно Директивата.

17. Чл. 388н, ал. 1, т.2 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

С разпоредбата се предвижда задължение на Съда да определи вредите, за които е възможно да бъде предоставено обезщетение. Считаме текста за непрецизен, Съображение 50 на Директивата предписва задължение по отношение определянето на вида обезвреда и начина му на определяне, а не по отношение на вредите.

Предлагаме чл. 388н, ал. 1, т. 2 от ГПК да отпадне.

18. Чл. 388н, ал.2, т. 2 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Разпоредбата предвижда, че освен на потребителите „*Съдът може да постанови средството за правна защита да бъде изпълнено от ответника: т. 2 на ищеца*“. Смятаме, че правната защита съгласно разпоредбите на Директивата, се дължи единствено на потребителите, при което с предвиденото в т. 2 се излиза извън обхвата на Директивата и извън целите, които тя преследва. Възможността за изпълнение (плащане) пряко на ищеца, т.е. на организацията, предявила иска, създава рискове

от злоупотреби със средства, предназначени за потребителите - в т.ч. поради липсата на регламентиран контрол по отношение на организацията-ищец. Целта е правна защита да получи не ищеца, а самите потребители - чрез създаване на ясен механизъм за получаване и разпределяне на присъдените за тях средства. Такъв обаче липсва и не е уговорен, в случай че бъдат предоставени средствата на защита на ищеца.

Предлагаме чл. 388н, ал.2, т. 2 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП да отпадне.

19. Чл.388н, ал.3 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Разпоредбата въвежда „двуфазен" модел на съдебното производство, при който съдът първо постановява окончателно решение по установителната част и чак след влизането му в сила пристъпва към събиране на доказателства за обезщетителната част, което противоречи на буквата и духа на българското процесуално право. Според разпоредбите на ГПК съдебното следствие приключва с формален акт, който преклудира възможността за събиране на нови доказателства – след влизането в сила на решението съдът вече няма правомощия да връща процеса назад и да отваря отново доказателствената фаза. Окончателното съдебно решение е единен акт, който съчетава установяване на фактите и правната им оценка, и неговата необратимост е гарантирана от глава XV на ГПК, където е уредена силата на пресъдено нещо. Влизайки в сила, решението задължава страните и не допуска нови спорове по едно и също искане между тях. Българската процесуална доктрина не познава служебно допълване на влязло в сила решение, в рамките на едно и също производство.

Предложението за изчакване и събиране на нови доказателства след влязло в сила решение би създало неравнопоставеност между участниците в процеса, ответниците по представителни искове ще бъдат лишени от възможността да се запознаят и оспорят представяни в „служебната фаза" на процеса доказателства и доказателствени искания. Освен това, всяко допълнително служебно решение за събиране на доказателства ще разпилява съдебния ресурс в поредица от под-дела и ще отслаби целта на Директивата за бърза и предсказуема защита на колективния интерес.

Смятаме за абсолютно наложително тази разпоредба да отпадне в цялост.

20. Чл.388о, ал.3 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Предложената формулировка излиза извън духа на Директивата. В чл. 15 от Директивата (ЕС) 2020/1828 се казва единствено, че "*окончателното решение… може да се използва от всички страни като доказателство в контекста на всяко друго дело… за търсене на средства за обезщетение*" Нито буквата, нито духът на чл. 15 гласят, че решение "не е пречка" за предявяване на каквито и да е допълнителни искове – там става дума само за правото да се ползва решението като доказателство.

Освен това Директивата въвежда в чл. 16 правило за спиране или прекъсване на давностните срокове при висящо представително производство, но не изисква

изрично националното законодателство да отрича всякаква пречка за допълнителни средства за защита извън предмета на представителния иск.

Следователно, ако нормативът гласи, че окончателното решение "не е пречка" за предявяване на други искове, това изменя баланса, заложен в Директивата, и въвежда принцип, който в нея отсъства. По коректен начин българският текст би могъл да приравни окончателното решение с доказателствено средство за индивидуални и представителни действия (както е в чл. 15), без да разширява обхвата му до пълно елиминиране на всякаква пречка за нови претенции.

Предлагаме редакция на тази разпоредба, която да транспонира правилно изискванията на чл. 15 от Директивата (ЕС) 2020/1828, **както следва**:

„*Чл. 388о. (3) Решението по представителния иск по тази глава може да се използва от всяка заинтересована страна като доказателствено средство в други производства за търсене на средства за правна защита, които не са били предмет на настоящия представителен иск.*"

21. Чл. 388о, ал.4 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Считаме, че **разпоредбата следва да се прецизира**, в случай че бъдат приети мотивите ни относно отпадане на иска по чл.186а от ЗЗП, като в чл. 388о, ал. 4 от ГПК отпаднат препратките към чл. 387, ал. 2 и чл. 388 от ГПК.

22. Чл. 527, ал. 4 от ГПК - § 31на ПЗР на ЗИД на ЗЗП

Считаме за необосновано висок размерът на предвидените санкции по чл. 527, ал. 4 ГПК, а именно от 2000 до 20 000 лв. за всяко нарушение, което не съответства на принципите на справедливост и пропорционалност по Директивата, както и на аналогични санкции, въведени в ГПК. В тази връзка **размерът на санкциите следва да бъде намален**.

II. По отношение на Регламента

Обсъжданият Проект си поставя за цел, освен да транспонира разпоредбите на Директивата в националното законодателство, да създаде условия за прилагането на Регламент (ЕС) 2023/988 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 година относно общата безопасност на продуктите, за изменение на Регламент (ЕС) № 1025/2012 на Европейския парламент и на Съвета и на Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2001/95/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 87/357/ЕИО на Съвета. Във висока степен обаче Законопроектът не урежда специфични детайли, необходими за по-лесното и ефективно прилагане на Регламента, а единствено възпроизвежда разпоредбите му в националното законодателство. Подобно усилие не е необходимо с оглед на чл. 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз, който постановява, че регламентите са актове с общо приложение, задължителни в своята цялост, които имат **пряко приложение** в държавите членки.

Разпоредби, с които Регламентът се преразказва, са например предложените редакции на чл. 70 – 73, чл. 74, ал. 1 и 2, чл. 75, чл. 76, ал. 1 – 6, чл. 83, чл. 84, чл. 89 и чл. 90, които по същество повтарят текстовете на Регламента. В допълнение на това, някои от разпоредбите в Проекта внасят объркване, напр. чл. 72, ал. 2, т. 2, съгласно който вносителите следва да поддържат свой собствен регистър на жалбите, касаещи опасни продукти, а следващата т. 3 на същата алинея постановява, че регистърът, в който се вписват жалбите, би могъл да е и този, поддържан от производителите (изискуем съгласно чл. 9, параграф 12 от Регламента). Изключение правят разпоредбите, определящи националните органи за надзор на пазара и някои техни правомощия; текстовете, с които се уточнява, че икономическите оператори следва да предоставят изисканата им от надзорните органи информация на български език и в определен от съответния орган срок, както и уточнението по чл. 76, ал. 7, че заповедите на надзорните органи по ал. 6 на същия член следва да се изпълняват незабавно, освен ако съдът не разпореди друго. Тези правила могат да се обособят в отделни разпоредби, без Проектът да се утежнява с възпроизведени от Регламента текстове, които имат пряко приложение. Отделно от това, Законопроектът възпроизвежда и разпоредби на Регламент (ЕС) 2019/1020, към които чл. 23 на Регламент (ЕС) 2023/988 препраща.

Освен това, предложените санкции за нарушение на разпоредбите на Регламента в §14 изм. чл. 211 – 219 от ЗИД на ЗЗП са прекомерни, в двоен размер на минималните и максималните прагове, в сравнение с останалите санкционни норми на ЗЗП, без да има изложени мотиви за високия им размер, което се явява непропорционална и несправедлива мярка. В тази връзка предлагаме размерите да бъдат намалени.

В заключение, считаме, че Регламентът е достатъчно изчерпателен и предложените с Проекта изменения почти дословно го повтарят, което ненужно и без правна обосновка обременява обсъждания ЗИД на ЗЗП.

С уважение,

Андреана Атанасова

председател на УС

ANDREANA RADEVA ATANASOVA
Digitally Signed with a Qualified E-Signature. Qualified Time-stamped. Date: 27.06.2025 08:31:25 Z Compliant with eIDAS.