Изх. № И-25-64/20.06.2025г.

ДО:

МИНИСТЕРСТВО НА ИКОНОМИКАТА И ИНДУСТРИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На вниманието на:

Г-н Петър Дилов,

Министър на икономиката и индустрията на Република България

Относно:

Проект на Закон за изменение и допълнение на закона за защита на потребителите (ЗИД на ЗЗП)**, публикуван за обществено обсъждане в Портала за публични консултации на Министерския съвет, с дата на откриване 13.06.2025 г.**.

Уважаеми господин Министър,

Във връзка с **публикувания на 13.06.2025 г. за обществено обсъждане в Портала за публични консултации на Министерския съвет** Проект на Закон за изменение и допълнение на закона за защита на потребителите (ЗИД на ЗЗП), от „Асоциацията на българските застрахователи“ (АБЗ) считаме за необходимо да вземем отношение и да изразим пред Вас актуализираната си позиция спрямо този законопроект, целящ транспонирането в българското законодателство на разпоредбите на ***Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите*** („***Директивата***“).

Връзка с този конкретен законопроект, обявен за обществено обсъждане, считаме за нужно отново да потвърдим, че приветстваме новия законодателен подход към транспониращата национална уредба, който съответства на принципните наши позиции, изразявани във вр. с предходни проектоварианти - а именно тази нормативна уредба да не се въвежда чрез **самостоятелен нов закон, а да се транспонира чрез промени в съответните нормативни актове, уреждащи съответната специална материя**, съответно в Закона за защита на потребителите (**ЗЗП**) в материалноправен аспект и в Гражданско процесуалния кодекс (**ГПК**) в процесуалноправен аспект.

Считаме този подход за правилен, тъй като по този начин се запазва **единността на нормативната уредба, регулираща посочените важни и сфери на обществени отношения**, в това число и най-вече на ГПК, кодифициращ националното процесуално гражданско право.

Считаме за нужно да изтъкнем също, че **с удовлетворение посрещаме и обстоятелството, че заложеният в предходните варианти на законопроекта принцип opt-in по отношение на присъединяването на потребители към предявен пред съда представителен иск се е запазил** и не е бил променен, съобразно постъпилото от КЗП и някои други заинтересовани организации предложение в този смисъл.

Считаме, че **запазването в законопроекта принцип opt-in по отношение на присъединяването на потребители към предявен пред съда представителен иск 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 конституционосъобразност и съвместимостта му със съществуващия правен ред в повечето държави, принадлежащи към континенталния правен кръг, в това число Република България.

Считаме, че Opt – out моделът би бил трудно съвместим с принципа за разпоредителната власт на лицата по отношение на притежаваните правото на иск (диспозитивно начало), прогласен и гарантирани в българското право, като заедно с това би създал риск от недобросъвестни практики, в т.ч. злоупотреби в производствата по колективна защита и не би съответствал в цялост на ***Препоръка на ЕК от 11.06.2013 г. относно общите принципи на механизмите за колективни искове в държавите членки***, свързани с нарушения на правата, предоставени съгласно правото на Европейския съюз (2013/396/ЕС)

За съжаление заедно с това се налага да отбележим, че в частта, касаеща проектоуредбата на представителните искове за защита на колективните интереси на потребителите, посоченият проект за ЗИД на ЗЗП, макар и доста променен спрямо варианта, представен за обществено обсъждане през м. юни2024г., **не е бил съществено изменен в тази си част спрямо варианта, внесен и впоследствие изтеглен от 51-вото НС на Република България -** по отношение на който също сме представили единната позиция на членовете си, съдържаща редица възражения.

При сравнение се вижда, че **преобладаващата част от изтъкнатите от наша страна недостатъци на последния вариант на законопроекта са останали непроменени**, **въпреки внесените от наша страна възражения в позиция към НС и предприетото впоследствие с наше участие допълнително обсъждане на законопроекта** - през м. март-април т.г., в нарочно създадена за целта работна група при Министерство на икономиката и индустрията. (МИИ).

Предвид това и **доколкото нашите обосновани възражения и предложения не са били взети предвид при изготвяне на този последен по дата вариант** на законопроекта, считаме за необходимо да отправим към Вас **актуализираната си позиция спрямо него, както следва:**

I. Общи възражения

Въпреки, че е постигнато някакво частично подобрение спрямо предходните проекти, все още сме на мнение, че описаното законодателно предложение **ще наруши баланса между необходимостта от подобряването на достъпа на потребителите до правосъдие за защита на колективните и индивидуалните им права, от една страна и осигуряването на необходимите адекватни гаранции за избягване на злоупотреби с тези права**, от друга - в т.ч. за водене на представителни искове за защита на колективни права.

Считаме, че предлаганите основно с § 12 и §31 от ЗИД на ЗЗП проекторазпоредби на коментирания законопроект, свързани с транспониране на Директивата:

- не създават ясни основания, предпоставки, критерии и процедури за ясно и най-вече **обективно определяне на активно легитимираните да предявяват такива искове правни субекти - чрез вписването им в публичен регистър, в рамките на пълноценно регламентирано регистърно производство и чрез осъществяването постоянен текущ административен контрол при ясни и прозрачни нормативно регламентирани процедури за наличието на релевантните обстоятелства и за текущото съответствие на тези субекти с хармонизираните национални изисквания** през целия период на дейността им - за да може да се гарантира, че квалифицираните да предявяват и водят такива искове организации ще отговарят не само начално (при вписването), но и текущо на изискванията, във всеки един момент, докато са вписани и имат право да предявяват посреднически искове.
- **не създават подходящи и ефективни гаранции за установяване и предотвратяване на злоупотреби със съответните колективни потребителски права** от страна на съответните компетентни (“квалифицирани“) субекти, тъй като съдържат множество **неясни, противоречиви или чисто декларативни законодателни решения и концепции, в т.ч. за установяване и проверка** на обстоятелства;

Следва в тази връзка да се изтъкне, че **евентуалните злоупотреби** с произтичащи от Директива (ЕС) 2020/1828 потребителски права, **за каквито се създават предпоставки чрез законопроекта**, може **значително и негативно да засегнат икономиката и да създадат съществени и непропорционални затруднения за дейността** на широк кръг стопански субекти от много икономически сектори, третирани от Директивата, в това число и за застрахователния сектор.

В тази връзка Директивата принципно прогласява **необходимостта от подходящи гаранции срещу злоупотребите с такива права**, но това **не е последователно отразено на национално ниво** от вносителя на законопроекта **-** както защото уредените в проекта процесуални **възможности и критерии за преценка относно наличието на злоупотреби или липсват, или са твърде субективни**, така и защото на пръв поглед **уредените в закона процесуални механизми за установяването и предотвратяването им са непълни и потенциално неефективни**.

II. Възражения относно §12 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за защита на потребителите (ЗЗП), с който се правят промени в самия него.

Считаме, че §12 от законопроекта не успява да създаде пълноценна уредба, в т.ч. обективни критерии и ефективни механизми, насочени към реализация на заложените цели на Директивата, като **в тази връзка бихме изтъкнали следното**:

1. Въвежданата чрез чл. 186, ал. 3 от ЗЗП **легална проектодефиниция на понятието „*практика*" ще се окаже проблем,** тъй като е доста **неясна и неточна** - употребено е единствено число и от текста ще може да се направи заключението, че **всяко едно „*действие или бездействие*" ще представлява „*практика*",** дори ако и когато е било **осъществено еднократно**.

2. Считаме за твърде обща формулировката по чл. 186, ал.3, точки от 1 до 56 **- на нарушенията, които биха могли да бъдат предмет на представителните искове**. Считаме, че твърде обобщено са изброени **дълга редица посочени в цялост нормативни актове и групи разпоредби от нормативни актове**, които твърде **широко и неконкретно очертават материалноправните основания** за предявяване и водене на представителни искове за защита на потребителски права.

Заедно с това **приветстваме възможността, добавена като нова ал. 5 в текста на чл. 186, изискваща уведомяването на търговеца преди предявяване на иска**, с възможност той в 14 дневен срок да преустанови нарушението - считаме, че това е добра опция, макар да изглежда недостатъчно развита като механизъм и последици, в т.ч. по отношение на установяването и в процеса. Приветстваме също и новия чл. 186а, който въвежда някои необходими уточнения, макар неговите ал. 2 и ал.3 да имат по-скоро процесуален характер, предвид което систематичното им място би следвало да е в §31 на законопроекта.

3. Като компетентен контролен орган по отношение на организациите, легитимирани да предявяват представителни искове в законопроекта е определен Министъра на икономиката, който одобрява и публикува *„списък"* на *„квалифицираните организации",* който актуализира при съответните промени (чл. 186б).

Считаме, че регламентираното в проектозакона във връзка с този *„списък",* който МИИ следва да актуализира при съответните промени (чл. 186б от законопроекта), се явява преобладаващо **декларативно и недостатъчно**, тъй като чрез него **не се създават ефективни механизми за начален и текущ контрол за съответствие,** както и за отразяване и вземана предвид на променените обстоятелства, като **не се описват възможните промени, основанията, процедурите и регистърните и други последици от тях -** в т.ч. за съответните организации и вкл. по отношение **на изключването на организации от списъка** при определени условия и др.

В тази връзка считаме, че вместо „*списък",* в ЗЗП би следвало да се регламентира **пълноценен публичен регистър** на т. нар „квалифицирани организации", като във връзка с него пълноценно и **подробно се уреди адекватно регистърно производство**, водено **при подходящ и съответстващ по експертиза административен орган**.

4. Изискванията по **чл. 186в, ал. 1** също са **неподходящи и недостатъчни,** като се явяват най-вече **декларативни в основната си част**.

Няма дефиниция на въведеното изискване за *„дейност за защита на интересите на потребителите",* която организацията да следва да е извършвала през последната една година. Съответно, не е изяснено с предложените текстове как и **въз основа на какви обективни критерии ще се преценява дали тази предпоставка е налична или не** по отношение на конкретна

организация – напр. колко броя „*съдействие за решаване на потребителски спорове*“ ще е достатъчно да е осъществявала тя (*1 бр., 2 бр. или повече*), в какво ще следва да се е състояло това „*съдействие*“ и т.н.

Съответно, **не е изяснено в нормата дали на това изискване организацията ще следва да отговаря само при вписването в списъка или ще следва да продължи след това да отговаря на него** – в смисъл, че след вписването в списъка и като условие за запазването му по отношение на организацията не следва да има прекъсвания в реалната *„дейност за защита на интересите на потребителите“*, продължили повече от **една** година.

Считаме в тази връзка, че такива **повече от едногодишни прекъсвания на релевантната реална дейност** би следвало да са **основание за изключването(заличаването) на съответната организация от списъка** и **да обуславя процесуална невъзможност за предявяване на представителен иск,** което също би следвало да подлежи на **последващ/текущ административен и съдебен контрол**.

Не е добре и това, че изискванията по т. 7 и т.8 общо взето **редактирано преповтарят текстове** от директивата, като по тази причина остават **изцяло декларативни и пожелателни** – **няма въведени реални и конкретни задължения**, насочени към обезпечаване на действителното им прилагане на национално ниво**.**

Всъщност, законопроектът не въвежда никакви **обективни критерии и функционални механизми**, позволяващи **да се гарантира нормативно и на практика правилността и най-вече обективността на административната преценка относно това дали организацията е независима**, в т.ч. дали се влияе от лица, различни от потребители, включително в случай на финансиране от трета страна, на какви изисквания следва да отговарят установените в организацията процедури (по т.7 на ал.1) за предотвратяване на такова влияние и конфликт на интереси и др.

Във вр. с т. 8 от ал.1 на чл. 186в следва да се отбележи също, че в нея **липсват конкретизирани изисквания относно информацията**, която ще следва да се оповестява и да е „***доказваща***“ че организацията отговаря на критериите по чл. 186б, ал.1, т.1-7 и информация за източниците на финансиране на организацията.

5. Видно от текста на т.4 на **ал.2** на чл. **186в от ЗЗП**, установяването на обстоятелствата по ал.1, т.6 и 7 пред административния орган ще става **само с декларация**. Сходно е положението с изискванията по ал.1, т.4, което видно от ал.2, т.1 ще става с „*годишен доклад за дейността на организацията*“, тоест отново **едностранно и декларативно**.

В тази връзка приветстваме промяната в т. 5 на ал.2, за включване в доклада на „*информация за източниците на финансиране на организацията, в т.ч. и тяхното процентно изражение на база общия бюджет на организацията за предходната година, подписана от лицата, които представляват организацията*“, но **това задължение също остава декларативно, доколкото няма нормативно обезпечен текущ контролен механизъм** за проверка на подадената информация.

В тази връзка считаме, че **следва да бъде доизяснено и доразвито нормативно по какъв начин ще се извършва административния контрол, респ.** проверката **по отношение на декларираните или описаните в годишния отчет по ал. 2 обстоятелства и да се въведат подходящи механизми за неговото ефективно осъществяване** на този контрол - за да се гарантира текущо и постоянно съответствие на вписваната организация с приложимите изисквания.

По отношение на изискването за „*правила и процедури за избягване на влияние и конфликт на интереси*“ по същата т. 5 на ал. 2 следва да се отбележи, че **не е изяснено на какви изисквания ще следва до отговарят тези правила** и липсват обективни **критерии за преценка дали те ще създават в необходимата степен съответните гаранции** по отношение на конкретната организация, както и **от кого**, **как, в какви срокове и по какъв точно начин (процедура) ще се осъществява контролът и ще се реализират отговорностите за спазването на тези правила**.

Освен това от текста на разпоредбата може да се заключи, че конфликтът на интереси може да е само по отношение на „***интересите на потребителите***“, което **далеч не изчерпва възможностите за злоупотреба с права** за водене на представителни искове от съответните организации.

В тази връзка следва да се изтъкне, че „***конфликт на интереси***“ може да има и **по отношение на търговците**, доколкото една финансирана при конфликт на интереси организация може да бъда използвана като **оръжие за изкривяване на пазарната конкуренция**, а

неоснователен или силно спорни искове може да бъде финансирани пряко или косвено от конкуренти - с цел увреда, репутационна и/или реална, в т.ч. чрез обуславяне на вреди за търговец от воденето на самия иск или от наложени във връзка с него привременни мерки и други.

Гаранциите срещу такъв вид „*конфликт на интереси*“ следва да бъдат създадени и обезпечени по подходящ и подлежащ на административен контрол начин. Липсата или **проформа създаването на такива гаранции чрез подобни декларативни разпоредби (**ал.2, т. 5**) би се отразила негативно на различни значими сектори**, създавайки потенциал за **изкривяване на свободната конкуренция чрез злоупотреби с правата за финансиране на квалифицирани организации и за водене на представителни искове** от страна на такива организации, финансирани пряко или косвено от търговци за реализация на несъответстващи на смисъла на закона цели.

6. Сериозен недостатък на законопроекта представлява липсата на реален, работещ и ефективен **нормативен механизъм за последващ и текущ административен контрол на** „*квалифицираните организации*“ - на базата на **обвързана компетентност** и критерии за **обективна преценка за текущо съответствие след вписването** им в списъка и в хода на осъществяване на правата по закона**.**

Въвеждането на такъв механизъм ще е особено важно, тъй като е ясно, че декларираната/установена при заявяването ситуация по отношение на организацията може да е динамична и може бързо и често да се променя на практика.

Това не е взето предвид и не е третирано в проектозакона по подходящ начин, в това число чрез регламентиране на съответните **подходящи текущи задължения, отговорностите за изпълнението им и механизмите за последващ административен контрол** от страна на отговорния административен орган.

Считаме, че **подходящият по интензитет и снабден с подходящи механизми и административни правомощия последващ контрол ще е абсолютно необходима предпоставка**, за да може достатъчно адекватно да се гарантира, че **квалифицираните да предявяват и водят такива искове организации ще отговарят както начално, така и текущо на изискванията и няма да злоупотребяват с правата си -** не само при вписването им в регистър или „*списък*“, но и **във всеки един момент, докато са вписани,** вследствие на което ще имат право да предявяват посреднически искове.

Такъв следва да се развие допълнително в законопроекта - проекторазпоредбите от чл. 186 до чл. 187 на ЗЗП не уреждат ефективен механизъм и в законопроекта реално **липсва подходяща уредба за такъв последващ/текущ контрол**, тъй като:

- проекторазпоредбата на чл. 186е, ал.1 ЗЗП не създава достатъчно гаранции в това отношение, доколкото **изискването на текущи доказателства за съответствие** е въведено само като **възможност** за Министъра на икономиката и индустрията, **без той да е обвързан да реализира тази своя възможност за проверка на практика**, **при ясни предпоставки, срокове и механизми** за това.
- **обвързаната компетентност (задължението) за проверка от страна на административния орган е въведена само за много тесни хипотези** - случаи на опасения на други държава-членки на ЕС или на Европейската комисия по чл. 186е, ал.2;
- **обвързаната компетентност за проверка „*на всеки 5 години*“ по чл. 186ж също не създава достатъчно гаранции** за актуалността на вписаните обстоятелства и за текущото съответствие на организациите със съответните изисквания, тъй като за толкова дълъг период могат да се променят много съществени обстоятелства, които **няма да могат да бъдат установени своевременно. Необходима е друга подходяща и подлежаща на контрол форма** на актуализация на съответствието, подлежаща на осъществяване **през по-кратки периоди от посочените 5г. Също, необходимо е да се доизясни** в текста **как (***тоест, съобразно какъв механизъм, при какво производство***) ще се прави проверката за съответствие на вече вписаните организации,** в т.ч. по чл. 186е, ал.1 и ал.2 и по чл. 186ж – съответно, **какви ще са ангажиментите на административния орган** и на подлежащите на такава преценка организации в хода на „*проверката*“, **с какъв акт ще приключва** проверката, какви биха могли да са **административните последици** от тази „*проверка*“ и т.н. **други свързани процедурни въпроси**.

7. Следва да се отбележи още, че и **други понятия и процедури,** използвани или въведени в предложението за изменение на ЗЗП, са или **зле разработени и/или недефинирани и/или пък неясно и непълно дефинирани -** засега ги **пропускаме, за да се концентрираме на основните принципни проблеми по-горе** и за да избегнем прекомерна детайлност и казуистика, но някои от тях също **биха затруднили правоприлагането и тълкуването, в т.ч.** по отношение на предпоставките и развитието на съответните административни и съдебни производства

II. Конкретни възражения относно §31 от Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за защита на потребителите (ЗЗП), с който чрез преходните и заключителните разпоредби се правят промени в Гражданския процесуален кодекс.

1. Проектотекстът на чл. 388б, ал. 4 от ГПК предвижда, че **„***когато ответникът представи доказателства, които правят вероятно, че ищецът не отговаря на изискванията за квалифицирана организация ..... съдът изисква от компетентния орган да извърши проверка*."

Тоест, **основанието за такава съдебна проверка би могло да бъде само „*представянето на доказателства***"** от страна на ответника, които в основната част от случаите предполагаемо ще следва да бъдат за т.нар. „**отрицателни факти**" – т.е. че **нещо липсва, няма го или не се е случило/осъществило**.

В тази връзка следва да се отбележи, че макар теоретично в някои случаи да може да се доказват, **отрицателните факти не следва да подлежат на доказване.** За разлика от положителните такива (*тоест, че нещо се е случило, че съществува*), отрицателните факти **могат реално и пълноценно да бъдат доказани в доста редки случаи.**

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, който твърди, а не този, който отрича*".

Просто казано, ако ответникът отрича, че организацията-ищец отговаря на определено изискване, би следвало ищецът да докаже съответствието си с изискването, тъй като за ответника може да бъде обективно невъзможно да посочи, събере и представи доказателство за обратното пред съда, доколкото то ще представлява отрицателен факт (*например, че организацията не е подпомагала реално потребители през съответен период*).

Ако текстът остане така, при отричане на съответствието съдът няма да бъде длъжен и дори няма да може да разпореди проверката, при това независимо дали отрицателното твърдение на ответника е вярно или не - защото то **не би могло да бъде доказано на практика**, доколкото представлява отрицателен факт.

В тази връзка **разпоредбата на чл. 388б, ал. 4 няма да може да изпълни целите си и във вероятно много на брой реални хипотези ще е обективно невъзможна за реализация -** заради практическата невъзможност на ответника да представи доказателства за някой отрицателен факт**.**

2. Притеснително е, че към законопроекта **не намираме анализ или мотиви по отношение на проекторазпоредбата на чл. 388в, ал.3 от ГПК,** която гласи, че ***„за производствата по представителни искове не се дължи държавна такса*.“**

Ако представителните искове, носещи съществени репутационни и други искове за съответните търговци, могат да бъдат предявявани свободно и без такса, за ищеца няма да е особено необходимо да извърши **предварителен, разумен и достатъчен анализ доколко потенциалният иск е основателен**, тъй като **предявяването няма да струва на квалифицираната организация-ищец разноски за държавна такса -** при това независимо дали се злоупотребява с исковете, дали те са били основателни или неоснователни, дали има конфликт на интереси и т.н.

Заедно с това по силата на тази разпоредба **съдът ще следва да разглежда делата безплатно**, като разглеждането им на практика **ще следва да се финансира от бюджета на съдилищата, тоест с публични средства.**

Категорично възразяваме срещу това предложение за освобождаване от държавни такси по такива искове, което **би било в ущърб на обществения интерес** и **ще се отрази негативно** на:

- **правно защитимите интереси на множеството търговци от редица стопански сектори**, по отношение на които ще може без такси да бъдат предявявани такива искове, които носят

за тях репутационни рискове и които ще им костват непренебрежим финансов и административен ресурс,

- **на обществения интерес за правилно формиране и разходване на публичните средства от бюджетите на съдилищата**, доколкото те ще правят финансови и административни разходи във връзка с администрирането и воденето на тези производства, а **ще трябва да разглеждат исковете на практика безплатно**.

3. Привременните мерки, които съгласно въвеждания чл. 388ж от ГПК съдът ще може да наложи на ответника по молба на ищеца, при това в закрито заседание, включват преустановяване и забрана на практики.

Доколкото тези сериозни мерки по дефиниция могат да бъдат налагани в хода на процеса и **на база предварително субективно допускане за основателността на иска**, а не на влязло в сила съдебно решение, основано на всички събрани доказателства по време на съдебния процес, **редно е да има предвидени и уредени в закона основания, правила или поне изрична разпоредба, уреждаща възможност за компенсация на търговеца-ответник** в случаите, **когато искът се е оказал неоснователен,** но вследствие на неговото предявяване и водене търговецът е претърпял вреди и/или е понесъл загуби.

4. Считаме, че законопроектът не създава достатъчно обективни критерии и механизми за ефективна реализация на свързаните разпоредби на ***Директивата***, а именно, че**:**[1] *„компетентните структури следва да осигурят на съдилищата или административните органи пълна прозрачност по отношение на източника на финансиране на своите дейности като цяло и по отношение на източника на средствата в подкрепа на конкретен представителен иск за налагане на мерки за обезщетение ..... да се даде възможност на съдилищата или административните органи да преценят дали финансирането от трета страна ..... отговаря на условията, предвидени в настоящата директива, дали има конфликт на интереси ..... което представлява риск от злоупотреба с предявяването на искове, и дали финансирането от трета страна, която има икономически интерес ..... не отклонява представителния иск от защитата на колективните интереси на потребителите. Информацията .... следва да даде възможност на съда или административния орган да прецени дали третата страна може да окаже неправомерно влияние върху процесуалните решения на компетентната структура ..... включително относно решенията за споразумения, по начин, който би бил в ущърб на колективните интереси на заинтересованите потребители, и да прецени дали третата страна предоставя финансиране за представителен иск за налагане на мерки за обезщетение срещу ответник, който е конкурент на финансиращата трета страна, или срещу ответник, от когото финансиращата трета страна е зависима. .... прякото финансиране на конкретен представителен иск от търговец, осъществяващ дейност на същия пазар като ответника, предполага конфликт на интереси, тъй като конкурентът може да има икономически интерес от резултата от представителния иск, който би се различавал от интереса на потребителите“.*

В тази връзка следва да се изтъкне, че съобразно проекторазпоредбата на чл. 388и, ал.1 „***ищецът декларира липсата на конфликт на интереси и източниците на финансиране на воденето на*** *делото*“, но остава неизяснено **как и в какъв „*процес в процеса*“ съдът ще проверява дали декларацията е вярна или невярна, съответно какви ще са процесуалните възможности на ответника в това отношение** – да оспорва декларираното, да доказва невярността му и т.н., съответно как, в какви срокове и с какви последици по отношение на иска, ищеца и процеса.

Съответно, изобщо не е изяснено как (*освен чрез декларацията на ищеца, която може да е невярна*) би могло (или би следвало**) да се провери и/или установи и/или докаже в производството финансирането на иска от трета страна** - тоест, „*от лице, различно от потребителите и държавата*“.

Съответно, не е изяснено и **как ще установяват предпоставките по проекторазпоредбата на 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

[1] ***Съображение(recital) 52 на Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите***

ответник, който е негов конкурент или от когото е зависимо.

Понятието „*съмнение*“, което е поначало доста субективно, е записано в новата проектоалинея 3 на чл. 388и от ГПК, като основание за поискването на „*допълнителната информация*“ от страна на съда и/или за разпореждане за промяна или отказ от финансирането. Съдържанието на възможната „*допълнителна информация*“, обаче, също остава **субективно и напълно неизяснено**, предвид което остава **недостатъчно гарантирана прозрачността на финансирането на съответния процес**.

На практика **в законопроекта няма пълноценен механизъм,** който да създаде **реални гаранции за обезпечаване на прозрачността,** респ. на възможността за **ефективна проверка на финансирането от страна на съда** – остава неясно **как ще се установяват действителните обстоятелства** в тази връзка пред съда, освен чрез посочената „*декларация*“.

Считаме, че трябва да бъдат въведени нормативно задължения или поне достатъчно възможности за процесуална проверка на декларираното от ищеца финансиране - при това **със съответните последици и отговорност за предявяващия иска** и/или за **деклариращия** съответните обстоятелства.

Считаме, че това е необходимо с оглед осигуряването на **достатъчна достоверност на декларациите,** както и **гарантиране на пълнотата и достоверността на информацията, документите и доказателствата**, ако/когато такива се представят.

Считаме, че ако в процеса не бъдат осигурени нормативно адекватни възможности за контрол и не бъдат въведени основания/параметри на подходяща по интензитет отговорност за пълнота, достоверност и изчерпателност на информацията и декларациите на ищеца, то **няма да има 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 искове – не само начално, но и текущо, в рамките на хода на самото производство.

5. В допълнение на казаното по-горе следва да се изтъкне, че **по отношение на гарантираните от Директивата прозрачност на финансирането и възможностите за проверка от страна на съда във връзка с него в** законопроекта има основно **декларативни разпоредби, субективни понятия и неясна отговорност –** в т.ч., но не само в коментирания по-горе **проекточл. 388и,** който се явява **видимо непълен и недостатъчен за целта**.

Забележка: Това не кореспондира с целите и разпоредбите на директивата, в това число съображение (recital) 10 от Директивата, съгласно което е важно: *„да се осигури необходимото 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 обезщетения и следва да се предвидят правила за някои процесуални аспекти, като определянето и финансирането на компетентните структури.“*

По темата за конфликт на интереси се използват и твърда много силно **субективни понятия**, които нямат легални дефиниции и ще подлежат на **широко и разнообразно тълкуване**, предвид което биха обусловили **нееднообразно и спорно правоприлагане** – като „*икономически интерес, застрашаващ защитата на колективните интереси на потребителите*“, „*влияние върху решенията на ищеца*“; „*конкурент на търговеца*“, „*зависимо*“ и др.

Считаме, че би следвало да има нормативно регламентирана процедура за проверка от страна на съда на декларираното от ищеца финансиране и липсата на конфликт на интереси, в т.ч.:

- при съответно регламентирани предпоставки, включително по възражение на ответника;
- при нормативно изясняване по отношение на това откъде ще може да се търси информация и какви източници ще следва/могат да се използват, в това число от съда и/или от ответника, които следва да имат съответните подходящи процесуални права в тази връзка.

Разрешаването на изброените въпроси и проблеми би имало съществено значение по отношение на транспонирането на гаранциите по Директивата, тъй като при допускането на иск,

предявен при условията на непрозрачно или недобросъвестно мотивирано финансиране и/или конфликт на интереси, би могло да бъде недобросъвестно нарушена конкуренцията и да бъдат сериозно засегнати интересите на търговци от значими стопански сфери.

Проекторазпоредбата на ал. 3 на чл. 388и също е непълноценно формулирана, доколкото **не въвежда достатъчно ясен механизъм за действие за и при установяване на конфликта на интерес**и – съответно, не създава условия да се реализира на практика в националното право съображение 25 от Директивата, според което *„Ако бъде потвърден конфликт на интереси, съдът или административният орган следва да има правомощието да предприема подходящи мерки, например да изиска от компетентната структура да откаже или да промени съответното финансиране и при необходимост да отхвърли процесуалната легитимация на компетентната структура или да обяви за недопустим конкретния представителен иск за налагане на мерки за обезщетение.“*

В посочената разпоредба **примерът по съображение 25 на Директивата е изведен в законопроекта като единствена възможност за подходяща мярка на съда**, при това с редакции, които го правят непрецизен от процесуална гледна точка - в това число относно неясното и субективно понятие „***основателно съмнение***“, употребено в посочената ал.3 като основание-предпоставка за прилагане на мерките.

Не е взето предвид и **не е изяснено изобщо как ще следва да се действа за установяване на т.нар. от Директивата непряко финансиране на „*квалифицираната организация*“** и оттам **на предявения от нея иск,** съответно условието по съображение 10 от Директивата, че **непрякото финансиране** от трета страна следва също да ***„отговаря на изискванията за прозрачност, независимост и липса на конфликти на интереси.“***

6. В ГПК относно доброволното уреждане на спора се уреждат медиацията и спогодбата, като отделно чл. 384 урежда „*съглашение за доброволно уреждане на спора*“, което може да е под различни форми. „Споразумение“ е регламентирано само като начин за уреждане на споровете по брачни дела – по искове за развод и т.н.

Предвид това считаме за необосновано в **проектния нов чл. 388м от ГПК** пространно да се въвежда и **урежда някакъв нов тип „*споразумение за доброволно уреждане на спора*“,** при това чрез частично, редактирано и непрецизно възпроизвеждане на някои от разпоредбите за спогодбата и съглашението по чл. 384 от ГПК.

Съгласно чл. 388м, ал.4 ГПК „***съдът одобрява постигнато споразумение, ако то не съдържа неизпълними условия, прекомерни и неоправдани отстъпки***.“ В тази връзка възниква въпросът каква ще е базата/критериите за преценка на съда за това дали отстъпките са „*прекомерни и неоправдани*“, съответно как ще следва да се преценява това и спрямо кого ще се търси и преценява „*прекомерността*“ или „*неоправдаността*“ на отстъпките. .

Считаме, че „*прекомерността*“ и „*неоправдаността*“ са силно **субективни понятия**, с които следва да се борави внимателно - особено при спогодба („*споразумение*“), което в общия случай е желателно и търсено развитие на един граждански съдебен процес. Чрез тези понятия в производството по представителни искове се внасят сериозни **предпоставки за необективна преценка** от страна на съда при одобряване на споразумението за доброволно уреждане на спора, което ще доведе до **нееднообразно прилагане и правна несигурност**, при това за всички страни в производствата.

7. Проекторазпоредбата на чл. 388н, ал.2 продължава да създава предпоставки за злоупотреби, въпреки отпадането на т.3, предвиждащи възможността обезщетението да бъде изплатено „*чрез внасяне на сума по специална сметка на общо разпореждане на присъединилите се потребители*“

Останалата в текста възможност за изпълнение (плащане) пряко на **ищеца,** тоест **на организацията, предявила иска**, създава **рискове от злоупотреби със средства, предназначени за потребителите -,** в т.ч. защото **не е регламентиран никакъв контрол** по отношение на организацията-ищец в тази връзка.

Считаме за необходимо **да се въведат конкретни и надеждни механизми за контрол по отношение на получаването и усвояването на обезщетенията** – в т.ч. чрез ясно ангажиране на отговорността на съответни лица и чрез **възможността и дори задължението за проверки** от страна на съответен орган, както и за **санкции и претенции** при установени нарушения и злоупотреби.

8. Проекторазпоредбата на чл. 388н, ал. 3 влиза в противоречие с предвиденото в ГПК относно влизане в сила на съдебните решения и изглежда недомислена или поне недоразвита, тъй като е въведена без в нея или другаде да се изяснява **по каква логика и как точно ще се развиват тази допълнителни производства за постановяване на допълнителни съдебни решения -** съответно по тях, какви ще са съответните процесуални срокове в **какви ще са процесуалните права и възможности на страните** в допълнителните производства, както и **какво ще следва да съдържат, как се постановяват и как ще се обжалват** тези видимо нетипични за гражданския процес „***допълнителни***“ решения и т.н.

9. Не е изяснено **какви биха могли да бъдат**, съответно **как ще се установяват и доказват „*разходите за разгласяването по чл. 388к и за уведомяването по чл. 388н, ал. 4*“**.

Съгласно проектотекста на 388п, ал. 3 от ГПК тези разходи ще са „*за сметка на ответника, когато искът е уважен изцяло или отчасти, и за сметка на ищеца, когато искът е отхвърлен изцяло*“, но изобщо **не е изяснено (посочено) какво би следвало (или би могло) тези разноски да включват, как и кога те ще следва да бъдат претендирани и как и кога те ще следва да бъдат доказвани** по основание и размер в производството.

В заключение следва да се изтъкне, че изложеното по-горе **далеч не изчерпва възраженията и коментарите, които би могло да се направят и обосноват във връзка с коментирания законопроект.**

Освен изброените, в законопроекта съществуват и други **терминологични, логически и други недостатъци, непълноти и неясноти**, будещи редица притеснения, в т.ч. за тълкувателни проблеми и спорове, за нееднообразно прилагане и подобни. В това число са, например: създаването на нов чл. 237а „*Решение при очевидно неоснователен иск*“ в част втора „*Общ исков процес*“ на ГПК; липсата на срок за разгласяване по въвеждания 388к, ал.1, т.2 от ГПК; последиците (*в т.ч. по отношение на крайния съдебен акт*), ако по силата на ал. 2 на чл. 388к от ГПК съдът не посочи „*възможно най-точната*“ бройка потребители, а посочи силно завишена или занижена такава; неяснотата по отношение на процесуалната роля/качество на присъединилите се потребители в процеса – подпомагаща страна ли ще са или ще са ищци, съответно с какви процесуални права ще разполагат и какво ще стане, ако е налице противоречиво процесуално поведение между тях или някои от тях и основния ищец-квалифицираната организация и подобни.

Предвид изложеното считаме, че разпоредбите на **§12** от проекта за ЗИД на ЗЗП и от новата **Глава 33а**, **въвеждана в ГПК** с **§31** от ПЗР**:**

- **следва да бъдат допълнително преработени**, тъй като **не транспонират коректно разпоредбите на Директива** (ЕС) 2020/1828 и **не се вписват добре в действащото в страната законодателство**.

- преработката им следва да се осъществи **на базата на обстоен анализ и задълбочени дискусии текст по текст,** проведени в работен режим и **с представителното участие най вече на съдийските колегии,** които ще ги прилагат пряко, но за които досега няма данни да са били включвани широко в обсъжданията**.**

Наясно сме, че заради пропуснатия срок и процедурата по infringement е необходимо да се бърза с транспонирането на Директивата, но това **не следва да става на цената на некачествено или лошо национално законодателство, което** също би имало потенциал да предизвика **санкции за некачественото транспониране от страна на ЕК,** както и да обуслови редица **негативни икономически и обществени последици на национално ниво**.

Оставаме на разположение. за допълнителни становища и коментари, при необходимост.

С уважение, Nikolay Ivanov Stanchev Digitally signed by Nikolay Ivanov Stanchev Date: 2025.06.20 17:04:39 +03'00'

Николай Станчев,
Председател на УС