Изх. № 350/26.06.2025 г.

ДО

Господин Петър Дилов
Министър на икономиката и индустрията

Копие до:
Г-н ДОНЧО БАРБАЛОВ
Заместник-министър на икономиката и индустрията

Копие до:
Г-н ЕМИЛ АЛЕКСИЕВ
Директор на Дирекция „Политика за потребителите“

От: „Сдружение за модерна търговия“, ЕИК:175953394, office@moderntrade.bg

Относно: *Становище относно Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите, открит за обществено обсъждане чрез публикуване в Портала за публични консултации на Министерски съвет на 13.06.2025 г.*

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА,

Във връзка с публикувания на 13.06.2025 г. за обществено обсъждане проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите („ЗЗП“), с настоящото предлагаме на Вашето внимание позицията ни по така предложените промени:

I. На първо място, бихме желали да отбележим, че високо оценяваме предвидения едногодишен преходен период от обнародване на закона за влизане в сила на изменението в чл. 65, ал. 3 и 4 от ЗЗП. Този срок ще позволи на търговците на дребно своевременно и по оптимален начин да адаптират дейността, системите и процесите си към новите условия, с което ще се осигури максимална защита и информираност на потребителите и оптимално съдействие към контролните органи и съответствие на правните норми.

II. На следващо място, генерално приветстваме предприетото транспониране на *Директива (ЕС) 2020/ 1828 относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите* („**Директива/та**“), като същевременно бихме желали да изразим своето притеснение от някои разпоредби, в това число в частите, в които със законопроекта се изменят не само материалноправни норми в ЗЗП, но и се засягат процесуалноправни аспекти в обсега на Гражданския процесуален кодекс и по-конкретно маркираме някои от съображенията ни, както следва:

1. Чл. 186, ал. 3, т. 56 от ЗЗП:
(3) Нарушение на колективните интереси на потребителите е всяка практика (действие

или бездействие на търговец), която уврежда или е възможно да увреди колективните интереси на потребителите и противоречи на разпоредбите на:
…..
56. други закони, имащи отношение към защитата на потребителите.

Разпоредбата на чл. 186, ал. 3 би следвало да транспонира *изчерпателното* изброяване на актовете по Приложение № I на Директивата.

В чл. 2, пар. 1 от Директивата изрично се посочва, че тя се прилага за *„представителни искове, предявени срещу нарушения от страна на търговци на разпоредбите на правото на Съюза,* ***посочени в Приложение I,*** *включително* ***такива разпоредби, както са транспонирани*** *в националното право, които увреждат или могат да увредят колективните интереси на потребителите.“*

От разпоредбата е видно, че волята на европейския законодател е била *изчерпателно* да изброи актовете, по отношение на които се прилагат възможностите за предявяване на представителни искове, като добави единствено националните актове, с които същите тези европейски норми са транспонирани в съответните законодателства. Това се потвърждава и от други езикови версии и специфичното текстово оформление на посочената разпоредба в Директивата.

В същото време законопроектът съдържа т. 56: „други закони, имащи отношение към защитата на потребителите“.

Считаме, че т. 56 би разширила неоправдано и непропорционално обхвата на приложното поле на Директивата. Този подход ще доведе до създаване на правна несигурност, включително сред потребителите. Оставено е единствено на преценката на различните компетентни съдилища да вземат решение дали даден национален акт изпълнява условията за защита на колективните интереси на потребителите и попада в обхвата на т. 56.

2. Нова ал. 5 на чл. 186 от ЗЗП:
(5) Преди да предяви представителен иск по ал. 1, т. 1, квалифицираната организация предоставя на търговеца 14-дневен срок от уведомяването му да преустанови нарушението. Когато търговецът не преустанови практиката в рамките на посочения срок, квалифицираната организация предявява представителен иск за установяване, преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите.

Сдружението подкрепя включването на предвиденото в Директивата задължение за предварителен извънсъдебен опит за решаване на споровете, което ще филтрира числеността на инициирани съдебни производства.

Доколкото, обаче, квалифицираната организация не е компетентна да определи дали дадена практика представлява нарушение, предлагаме разпоредбата да бъде редактирана като думите **„квалифицираната организация предоставя на търговеца 14-дневен срок от уведомяването му да преустанови нарушението. Когато търговецът не преустанови нарушението в рамките на посочения срок,……“** се заменят с **„квалифицираната организация кани търговеца на консултации във връзка с преустановяване на практиката. Когато търговецът неоснователно не преустанови практиката в рамките на посочения срок,“.**

3.Чл. 186а, ал. 1ЗЗП: Сдруженията на потребителите, включени в списъка по чл. 186б, ал. 1 и Комисията за защита на потребителите имат право да предявят иск за

обезщетяване на вредите, причинени на колективния интерес на потребителите. В тези случаи колективният интерес на потребителите е интересът на всички потребители, различен от сбора от техните индивидуални интереси, от спазване на разпоредите на всички закони, имащи отношение към защита на потребителите. Съгласно чл. 186а от ЗЗП (*нов*), КЗП и сдруженията ще имат право да претендират заплащане на обезщетения за накърнен колективен интерес, като концепцията за това понятие е твърде обща при липсващи критерии за активна легитимация на правните субекти, а границите на отговорността – размити, т. е. претенциите могат да са на значителна стойност, която ще се определя изцяло по субективната преценка на съда без ясни обективни критерии, без задължително да са налице реално увредени индивидуални интереси на потребители.

Считаме, че така формулираният чл. 186а не съответства на Директивата, нецелесъобразен е и дава възможност на недобросъвестни сдружения да злоупотребяват с така предоставеното им материално и процесуално право, посредством завеждане на необосновани искове с цел манипулитане на търговците на дребно, опериращи в Република България. Също така, обръщаме внимание на обстоятелството, че подобни претенции биха се насложили към предвидената административнонаказателната отговорност за конкретно нарушение, с което биха се превърнали в сериозно финансово бреме и вероятно и във фактор за увеличаване на цените, т. е. финансовата тежест от тези кумулирани санкции евентуално ще се прехвърли върху самите потребители, докато сдруженията биха се обогатявали за тяхна сметка. В допълнение на така посочените аргументи, следва да се акцентира и на обстоятелството, че в Закона не е дефиниран ясен механизъм, определящ начина на контрол от страна на компетентните държавни дали получените по реда на така предвидената правна норма средства действително се изразходват за защита на интересите на потребителите и какво точно означава това, което обстоятелство допълнително би подтикнало недобросъвестни сдружения.

4. Чл. 186б - чл. 186з, чл. 187 ЗЗП:

Изразяваме генерално притеснение, че така предвидените нови разпоредби, целящи регламентиране и контрол по отношение на организациите, легитимирани да предявяват представителни искове, т. нар. *квалифицирани организации*, са крайно недостатъчни и не залагат здрава основа за реален ефективен административен контрол по отношение на тяхното регистриране в публичен регистър, независима дейност, експертиза, източници на финансиране, липса на конфликт на интереси и др.

Отсъстват обективни критерии, както и легални дефиниции на ключови понятия и съществени изисквания, така напр. на „*дейност за защита на интересите на потребителите*“, „*правила и процедури за избягване на влияние и конфликт на интереси*“.

В тази връзка отбелязваме, че подобен тип организации биха могли да се ползват за осъществяване на натиск и злоупотреби и тяхната законова уредба би следвало да е безупречна и безкомпромисна, именно за да се гарантира, че няма да бъдат оставени празноти и възможности за реализиране на недобросъвестни цели.

5. Чл. 379, ал. 2 (ГПК), създава се изречение второ:
„В тези случаи индивидуалните искове за обезщетение или други средства за правна защита на лицата, които не са изключени от участие, се разглеждат по общия ред след приключване на производството по колективния иск.“;

Считаме, че така формулираната правна норма би довела до процесуално-правен резултат, че в хипотеза на заведени индивидуални искове и последващо надлежно предявяване на колективен иск, производствата по индивидуалните искове ще се спират до

постановяване на решението по колективния иск. Това противоречи на Решението на Съда на Европейския Съюз (СЕС) по съединени дела C-381/14 и C-385/14 *Sales Sinues*. В него СЕС посочва, че не е допустимо сезираният с индивидуален иск съд, без изричното съгласие на потребителя, да спре производството по делото до приключване на спора по колективния иск, тъй като целите на съдебния контрол в двата процеса се различават и спирането на делото може в определени случаи да причини значителни негативни последици за потребителите. В допълнение, СЕС счита, че в този случай защитата на потребителския интерес е от по-важно значение отколкото осигуряването на безпротиворечива съдебна практика, поради което сезираният с индивидуален иск съд е длъжен да разгледа делото и да се произнесе по претенциите на потребителя, независимо от факта, че по същия спор се води едновременно и колективен иск.

6. В чл. 385, ал. 2 (ГПК) се изменя така:

„(2) По молба на ищеца съдът, пред който е предявен искът, може да определи подходящи привременни мерки за защита на увредения интерес. Съдът се произнася по искането в открито заседание с призоваване на страните не по-късно от един месец от постъпването му. Определението може да бъде изменяно или отменяно от същия съд вследствие на изменение на обстоятелствата, грешка или пропуск. В тези случаи съдът се произнася в закрито заседание, освен ако прецени за необходимо да разгледа въпроса в открито заседание.“

Привременната мярка ще се постановява преди да се изясни фактическата обстановка по делото и основателността на иска, поради това същата следва да се допуска в извънредни случаи, когато съществува реален риск от причиняване на реални и непоправими вреди на потребителите. Това е така, тъй като привременната мярка на практика замества съдебното решение за времето, докато трае съдебния процес, който може да продължи с години. Това налага постановяването на привременни мерки да бъде обвързано от наличието на достатъчно доказателства за вероятна основателност на исковата претенция и от съществуването на реален риск от настъпване на непоправима вреда за правата на потребителите, в случай че мярката не бъде допусната.

В този смисъл считаме, че и в чл. 385, ал. 2 следва да се добави уточнението от чл. 388ж: „***когато има достатъчно основания да се счита, че искът е основателен“.***

7. Чл. 388в. (3) (ГПК) За производствата по представителни искове не се дължи държавна такса.

Моля да обърнете внимание, че тази норма не произтича от Директивата и целта на нейното въвеждане, което, не на последно място, създава и дискриминационни предпоставки, остава неясна. Считаме, че същата може да доведе до злоупотреби с предявяването на представителни искове, рисковете от които Директивата в редица свои разпоредби декларира, че следва да бъдат избягвани от страна на националните законодатели и правоприлагащи органи. Държавните такси представляват сериозна „цедка“ за отсяване на искове, които действително служат за защита на ищеца. В противен случай целта на нововъведените производства лесно би могла да бъде дискредитирана чрез масово завеждане на дела със съвсем недобросъвестни цели, което освен всичко ще претовари извънредно много и съдилищата.

8. Чл. 388в (4) (ГПК) При предявяване на иск по чл. 388а, ал. 1, т. 1, квалифицираната организация не трябва да доказва:

1. съгласието на индивидуалните потребители да бъдат представлявани от нея;
2. действителните загуби или вреди за индивидуалните потребители, увредени от нарушението;
3. наличието на умисъл или небрежност от страна на търговеца.

Прието е, че съобразно общото правило на чл. 154 ГПК всяка от страните трябва да докаже твърдени факти, от които извлича благоприятни правни последици, както и, че доказателствената тежест се състои в правото и задължението на съда да приеме за ненастъпила тази правна последица, чийто юридически факт не е доказан. В този смисъл считаме така формулираната правна норма за противоречаща на общовалидните и основополагащи принципи в ГПК, като същевременно не става ясно дали ал. 4 на чл. „388в“ въвежда оборима презумпция или правна фикция (в последния случай за безусловно установено биха се приели факти и обстоятелства от съществено значение за процеса, което считаме за недопустимо).

9. Привременни мерки

Чл. 388ж. (ГПК) Съдът, пред който е предявен представителен иск за установяване, преустановяване или забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, може да постанови подходящи привременни мерки за защита на интереси, *включително* преустановяване или забрана на определена практика за определен срок, когато има достатъчно основания да се счита, че искът е основателен. За определението се прилага чл. 385, ал. 2 и 3.

Думата „включително“ следва да отпадне от текста, тъй като необосновано разширява обхвата на предвиденото в Директива (ЕС) 2020/1828.

Член 8, пар. 1а от Директивата, озаглавен „Мерки за преустановяване или забрана“, посочва, че една от тези мерки е възможността за налагане на „временна мярка за преустановяване на практика или, когато е необходимо, за забрана на практика, когато се счита, че тази практика представлява нарушение, както е предвидено в член 2, параграф 1;“.

Видно от формулировката временната мярка може да бъде *единствено* преустановяване или забрана, но не и нещо различно. Наречието „включително“ значително променя смисъла на разпоредбата, превръщайки изброяването от изчерпателно в примерно. С цел избягване на необосновано разширяване на обхвата на разпоредбата, която има характер на обезпечителна мярка и може да засегне интересите на лицата, спрямо които е приложена, предлагаме думата „включително“ да отпадне.

Отделно от това, необходимо и реципрочно би било да се предвиди и някакъв вид компенсаторно производство, в случай че искът се окаже неоснователен впоследствие, а търговецът е търпял репресивни привременни мерки, вследствие на които са му причинени вреди или пък е претърпял загуби.

10. Чл. 388л. (5) (ГПК) Присъединилите се потребители не могат да се присъединяват по други представителни искове за същото средство за правна защита при законово или договорно неизпълнение на същото основание и срещу същия ответник, нито да предявяват индивидуални искове за същото средство за правна защита на същото основание и срещу същия ответник.
(6) Присъединил се потребител може във всяко положение на делото преди постановяване на крайния акт да уведоми съда, че не желае да бъде обвързан от него,

а когато решението на първата инстанция не бъде обжалвано и в 1-месечен срок от влизането му в сила.

Чл. 388о. (1) Решението на съда има действие за ищеца, за ответника и за присъединилите се потребители, които не са уведомили съда, че не желаят да бъдат обвързани от крайния акт по делото.

Считаме така предложените правни норми за нелогични, тъй като дават възможност на потребител да се присъедини към производство по разглеждане на колективен иск, но в същото време да заяви, че не желае да бъде обвързан от окончателното решение на съда по делото. Не намираме никаква житейска и правна логика в това една страна да пожелае да участва в даден съдебен процес, но да не желае да бъда обвързана от съдебното решение по него. Подобна възможност би стимулирала безотговорно присъединяване на потребители и безотговорно поведение в процеса, което може да причини съществени вреди както на ищеца/ищците, така и на ответника. Повече от очевидно е, че мотивите за подобно „присъединяване" не биха били свързани със защитата на собствени права и интереси на въпросните потребители. В допълнение, тези разпоредби дават възможност на недобросъвестни потребители да злоупотребяват в процеса, като декларират, че не желаят да бъдат обвързани със съдебното решение и с това си отворят възможност за предявяване на нов колективен иск с аналогичен предмет. По този начин се препятства възможността спорът да бъде решен окончателно с влязло в сила съдебно решение, имащо сила на пресъдено нещо за всички засегнати лица и в разумен срок. Това компрометира концепцията за правна стабилност, която е в основата на гражданския процес и е от фундаментално значение за сигурността в гражданския и търговския оборот.

Считаме, че с цел предотвратяване на злоупотреба с право и намаляване на разноските на ответните страни в разпоредбата на чл. 388л, ал. 6 следва да се добави: „без съгласието на ответника до приключване на първото заседание по делото“ или „при условията по чл. 232 **или чл. 233**“.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА,

С оглед гореизложеното, апелираме за преработване на представения за обсъждане законопроект за изменение и допълнение на ЗЗП при съобразяване с изложените по-горе съображения.

С уважение,

Николай Вълканов
Изпълнителен директор на
Сдружение за модерна търговия