Българска национална асоциация
АКТИВНИ ПОТРЕБИТЕЛИ
ул. Врабча 26, София 1504
тел. 02/9890106
bnap@bnap.org

www.aktivnipotrebiteli.bg

Изх. № 29 /26.06.2025 г.

ДО
Г-Н ПЕТЪР ДИЛОВ
МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА И ИНДУСТРИЯТА

С Т А Н О В И Щ Е

на Българска национална асоциация „Активни потребители”

ОТНОСНО*: Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите, публикуван в Портала за обществени консултации (период на обществено обсъждане от 13 юни до 27 юни 2025 г.)*

УВАЖАЕМИ МИНИСТЪР ДИЛОВ,

Във връзка с публикувания за обществено обсъждане Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за защита на потребителите (проект на ЗИДЗЗП) Българска национална асоциация „Активни потребители“ (БНААП) изразява следното становище.

Представеният за поредно обсъждане законопроект цели създаване на условия за прилагане на Регламент (ЕС) 2023/988 на Европейския парламент и на Съвета от 10 май 2023 година относно общата безопасност на продуктите, а едновременно с това цели въвеждане в българското законодателство и на изискванията на Директива (ЕС) 2020/1828 на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2020 година относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите и за отмяна на Директива 2009/22/ЕО (ОВ, L 409/1, 4.12.2020 г.), наричана накратко Директива (ЕС) 2020/1828.

В мотивите към представения за обсъждане проект на ЗИДЗЗП коректно е напомнено, че целта на Директива (ЕС) 2020/1828 е да допринесе **за постигане на високо равнище на защита на потребителите**, като осигури **ефективен и ефикасен процесуален механизъм** за предявяване на представителни искове за преустановяване и забрана на практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите и за предявяване на представителни искове за средства за правна защита на колективните интереси на потребителите.

В съответствие и с предходни наши становища относно обсъждания проект на ЗИДЗЗП продължаваме да твърдим, че така предложеният законопроект няма да подобри състоянието на

защитата по съдебен ред на колективните интереси на потребителите, поради което сме убедени, че същият **не постига** заявената в Директива(ЕС) 2020/1828 цел за **подобряване достъпа на потребителите до правосъдие**.

Законопроектът прави **плах опит да съобрази съществуващото** до момента у нас **ниво на съдебна защита на общите потребителски интереси**, но като цяло **не надгражда** върху постигнатото в правната сфера през годините, а напротив - продължава да **съдържа разпоредби, които усложняват процеса на защита, правят го тромав и неефективен**. С предложените промени в българското законодателство **е видим превесът на гаранции и права за търговците**, с което очевидно се нарушава търсеното в Директива(ЕС) 2020/1828 равновесие.

Не на последно място, считаме, че предложеният за обсъждане законопроект не отговаря на очакванията на обществото във връзка с подготовката и предстоящото ни влизане в еврозоната, когато ще е особено необходима **ефективната съдебна защита на потребителите като един от работещите контролни механизми** срещу лоши търговски практики.

С оглед горните твърдения предлагаме на Вашето внимание следните бележки и аргументи.

1. ***Относно минималните изисквания съгласно Директива(ЕС) 2020/1828 за броя и видовете представителни искове.***

В представения за последно обсъждане на 13.06.2025 г. проект на ЗИДЗЗП се предлага изм. на §12, чл. 186а, ал.1 ЗЗП, като се въвежда ***искът за обезщетяване на вредите, причинени на колективния интерес на потребителите,*** който да се води от квалифицираните потребителски организации и КЗП.

На пръв поглед това предложение може да се приеме за благоприятно за потребителите и техните организации, защото формално се запазва броят и вида на колективните искове, които и към действащия в момента Закон за защита на потребителите са 3/три/ вида.

В същото време обаче, така предложен, искът по новия чл.186а, ал.1 ЗЗП **не съдържа ясен механизъм за определяне от съда на размера на обезщетението**, което следва да се пресъди на ищеца/ищците по делото. Ако се използва досегашната практика на съда, би следвало да се търси доказване от ищеца на размера на щетата, а тя се формира от сбора на индивидуалните щети, които обаче трудно могат да бъдат определени и доказани (особено при искове за малък материален интерес за отделния потребител срещу големи търговци като тези в секторите на телекомуникациите, ВиК услугите, енергийните услуги, големите търговски вериги и др.под.).

Следователно, за да е ефективен и работещ, искът по чл.186а, ал.1 ЗЗП задължително следва да съдържа механизъм за определяне размера на щетата, какъвто е този **по справедливост**.

Ето защо предлагаме в чл.186а да се създаде нова ал.3 със следното съдържание:

„§12.Чл.186а, ал.3 Съдът присъжда обезщетението на ищеца, като определя размера му по справедливост.

Ал.3 и ал.4 стават съответно ал. 4 и ал.5“.

Мотиви:

Така предложени в обсъждания законопроект, разпоредбите на чл.186а не съдържат правила за определяне размера на обезщетението, което следва да се присъди на ищеца/ищците – квалифицирани организации, които всъщност не са пряко ощетени от съответното нарушение. В тези случаи, съобразно установената съдебна практика, съдът иска доказване на щетата по

общите правила, а това е трудно постижимо, до колкото щетата се отнася до широк кръг от конкретни потребители.

Твърдим, че разписаният в законпроекта чл.186а би имал смисъл и очакван ефект както за потребителските организации и КЗП, така опосредствено и за потребителите, само ако **в него се допълни ясен механизъм за определяне размера на обезщетението и това може да бъде механизмът „по справедливост“** (по начина, както сме го предложили по-горе).

Обръщаме внимание и на следната бележка. Така предложеният иск по чл.186а, ал.1 ЗЗП (§12) стои в общия контекст на законопроекта пришит и не на място. В този смисъл, считаме, че е наложително внимателно да се обмисли систематичното му място в законопроекта.

2. ***Относно стесняване обхвата на съдебната защита за огромен кръг от потребителите.***

Твърдим, че така предложеният законопроект не е по-благоприятен за потребителите относно обхвата на тяхната съдебна защита, поради което не се постига основната цел на Директива(ЕС) 2020/1828 за **подобряване достъпа на потребителите до правосъдие**.

Следва да посочим, че така разписаният втори иск по чл. 186, ал.1, т.2 (§12) ЗЗП и направеният опит за връщане на третия, не особено ефективен иск на квалифицираните организации по чл. 186а, ал.1, (§12) ЗЗП, всъщност **поставят извън обхвата на пряката съдебна защита широк кръг от потребители** и специално онези, които са засегнати масово от нарушения с по-малък материален интерес за отделния потребител.

Продължаваме да настояваме, че този широк кръг от потребители в случаите на увреждане от големи търговци като тези в секторите на телекомуникациите, ВиК услугите, енергийните услуги, големите търговски вериги и др.под., което увреждане обикновено е с по-малък материален интерес за отделния потребител, но с голям икономически ефект/печалба за съответния търговец, може **да бъде обхванато и съдебно санкционирано само чрез механизма за неучастие (Opt out).**

Във връзка с горното наше твърдение и мотиви, **предлагаме на вниманието на авторите на законопроекта предложение с конкретни текстове за включване в проектозакона -** Приложение към т.2, неразделна част от настоящото становище.

Нашето предложение е насочено към следното:

а/ да се създаде още един иск за съдебна защита на потребителите, чрез допълване на чл.186,ал.1, т.3 с **иск за средства за правна защита за обезщетяване на причинена колективна вреда в случаите на увреждане на потребители**, **когато според характера на нарушението техният кръг не може да бъде определен точно, но е определяем**;

б/ да се създаде нов раздел IV към Глава 3За в ГПК „Представителни искове за средства за правна защита по чл.186, ал.1, т.3 от ЗЗП“;

в/ конкретни разпоредби относно конфликт на интереси и източници на финансиране на този вид искове;

г/ начин на разгласяване на делото и информацията за потребителите;

д/ приемане на нови участници и изключване от участие, като тук съществото е, че съдът **изключва от участие** само **увредените лица**, които в определения срок са **заявили, че не желаят да бъдат обвързани с иска и с евентуално споразумение за доброволно уреждане на спора и свързаните с това последиците** за тях **или ще осъществят защитата си самостоятелно в отделен процес** – т.е., в този иск **се прилага механизмът на неучастие** в процеса на потребителите, които

обаче имат право да се ползват от всички благоприятни последици от решението по съответния иск;

е/ споразумение за доброволно уреждане на спора и последиците от него спрямо потребителите;

ж/ съдържание и действие на решението;

з/ разпореждане със средството за правна защита, когато е обезщетение, в т.ч. в случаите, когато е останало неразпределено обезщетение в резултат на давностни срокове или поради непоискване от увредени потребители, като, след одобрение от съда, същото се превежда по специална сметка на КЗП и може да бъде изразходвано само за защита на интересите на потребителите.

Ще напомним, че предложеният от нас **механизъм за неучастие** на потребителите в конкретен процес е **принципно по-благоприятен** за колективните потребителски казуси.

Европейският опит показва, че нивата на участие при механизъм за неучастие обикновено са много високи. Например, в повечето случаи на колективно уреждане на спор в Нидерландия, нито един потребител не се е отказал изрично и така се е възползвал от благоприятното решение.

Ще посочим още **няколко ползи** от механизма за неучастие:

- Като цяло **механизмът за неучастие подобрява достъпа** до правни средства за защита на **уязвими потребители**, които не биха могли по една или друга причина да направят нужната стъпка, за да се включат в производството.
- Мирното споразумение с компанията ответник е по-вероятно, ако се знае, че това споразумение се адресира до голямата част от ощетените потребители и това **ще ограничи по-нататъшни съдебни спорове.**
- **Повишава се ефективността на съдебната система**, тъй като се избягват множеството производства.
- Механизмът за неучастие е едно **по-добро възпиращо средство срещу умишлени нарушения,** тъй като нарушителят се лишава от квази съвкупността от незаконни печалби.

В сега действащото българско законодателство българският потребител се ползва от участие в процеса чрез механизма на участие. Една следваща сериозна крачка **за създаване на едно по-високо ниво на съдебна защита на българския потребител** особено в условията на влизане в еврозоната **е механизмът на неучастие**, който успешно **ще се използва за надграждане на потребителската защита** и за **работещ контролен механизъм срещу лоши търговски практики**.

Отново се обръщаме към изискванията на Директива(ЕС) 2020/1828. Напомняме, че тя **оставя на държавите-членки възможността да изберат** механизма за участие, механизма за неучастие или комбинация между двете. В **съобр.43 от Преамбюла** е указано, че за да отговорят най-добре на правните си традиции, **държавите членки следва да предвидят** механизъм за участие или механизъм за неучастие в иска, или комбинация от двата.

В **чл.9. пар. 2** от директивата отново се посочва, че държавите членки са **свободни да определят правила за това как и на какъв етап** от предявяване на представителен иск за налагане на мерки за обезщетение **индивидуалните потребители, заинтересовани от същия представителен иск, изрично или мълчаливо изразяват съгласието си** в рамките на подходящ срок.

Призоваваме авторите на проекта за ИДЗЗП да съобразят изискванията на директивата,

достигнатото до момента в съдебната практика, интересите на потребителите, рисковете от лоши търговски практики и да възприемат въвеждане на механизма за неучастие в процеса особено в масови случаи на нарушения и с по-малък материален интерес за отделния потребител.

3. Относно ново изискване по чл.186в, ал.2, т.5(нова) ЗЗП (§12 на законопроекта) за представяне пред МИИ на изрична 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.

Цитираното изискване е **нововъведено с този проект на закона**, не е обсъждано със заинтересованите страни и по своето съдържание **е административно отежняващо квалифицираните организации обстоятелство**, което държавната администрация може да си набави от няколко източника.

Преди всичко, потребителските организации, създадени и действащи като сдружения с нестопанска цел по смисъла на Закона за юридическите лица с нестопанска цел са длъжни **ежегодно, до 30 септември**, да изпращат в Агенция по вписванията за публикуване и публично оповестяване на Годишен доклад за дейността за предходната една година, както и **финансов отчет** на юридическото лице с нестопанска цел за осъществяване на обществено-полезна дейност (чл.40, ал.3 от ЗЮЛНЦ).

На следващо място, съгласно чл.186в, ал.1, т.8 (§12 от законопроекта), задължение на квалифицираната организация е **да оповестява публично** на ясен и разбираем език чрез подходящи средства, в т.ч. на своята интернет страница, **информация за източниците на финансиране на организацията**, нейната организационна, управленска и членска структура, нейния предмет на дейност и за извършваните дейности.

Освен това, съгласно чл.186в, ал.2 т.6 (§12 от законопроекта), организация, която желае да бъде включена в списъка по чл. 186б, ал. 1 от ЗЗП следва да представи пред министъра на икономиката и индустрията **вътрешни правила на организацията,** съдържащи **процедури за избягване на влияние и конфликт на интереси** между организацията, лицата, които ѝ предоставят финансиране, и интересите на потребителите.

Не на последно място, когато квалифицираната организация предприеме действия за водене на представителен иск за средства за правна защита, съгласно чл. 388и, ал.1 от ГПК (§33а от законопроекта), в исковата молба по представителен иск за средства за правна защита при неизпълнение на законово или договорно задължение **ищецът декларира липсата на конфликт на интереси и източниците на финансиране на воденето на делото.** Законопроектът освен това предоставя широки **възможности на съдебния състав**, описани в ал.2 на същия член, да направи **съответните проверки** в случай, че воденето на делото се финансира от лице, различно от потребителите и държавата.

Предвид горното, считаме, че **е нормативно осигурен значителен обем от правила и механизми на прозрачност и проверка**, за да е необходимо да се въвежда още едно ново, **допълнително административно утежняващо изискване за представяне на изрична информация** относно „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“ (нова разпоредба на чл.186в, ал.2, т.5 от ЗЗП в §12 на законопроекта).

Настояваме **цитираната нова разпоредба да отпадне от законопроекта**, защото е дублираща редица други правила и механизми за прозрачност и контрол и в този смисъл е административно отежняваща квалифицираните организации и неносеща някаква съществена и/или допълнителна информация.

4. Относно изискването на директивата за публикуване на информация за бъдещи искове на интернет страницата на квалифицираната институция.

Обръщаме внимание, че проектът отново акцентира върху понятието „намерение"(възнамеряват) за предявяване на иск (§12, т.4, чл.187, ал.1, т.1 ЗЗП). За пореден път настояваме проектът да се съобрази с чл.13, б.а от Директива(ЕС) 2020/1828 предварителната информация за бъдещи искове да се публикува тогава, когато квалифицираната организация има **ясно и категорично формирано решение за предявяване на иск пред съда.**

Нашето предложение е, предварителната информация за бъдещи искове, в съответствие и с цитираната директива, да се публикува тогава, когато квалифицираната организация има **ясно и категорично <u>формирано решение</u> за предявяване на иск пред съда.**

5. Относно възможността, съобразно националното законодателство, за отхвърляне от Съда на иск, който е явно/очевидно неоснователен.

Не сме удовлетворени от обстоятелството, че в законопроекта отново се съдържа разпоредбата на чл.237а от ГПК (§ 31 от законопроекта).

С тази разпоредба се въвежда хипотезата на „очевидно неоснователен иск".

За пореден път обръщаме внимание, че така въведената нова разпоредба на ал.1, чл.237а и следващи алинеи, са съществени в процесуалното право и по своя замисъл ще се отнасят както до представителните искове за защита на потребителските интереси, така и до всички други граждански производства.

Твърдим, че духът и буквата на Директива(ЕС) 2020/1828 изискват ясни правила за прилагане на хипотезата на „явно неоснователен иск", от една страна, а от друга указват на държавите членки да прилагат тази хипотеза само в съответствие с националното право. По друг начин казано, ако в българското законодателство специално се въвежда разпоредба относно „явно неоснователен иск" спрямо конкретен представителен иск, то това не би съответствало на директивата. Смисълът е да могат да се прилагат общи процесуални правила, които ясно дефинират хипотезата на „явно неоснователни" случаи и едва тогава да се прилагат и за представителните искове.

Напомняме, че към настоящия момент няма ясна и неоспорима дефиниция на правната фигура „явно неоснователен иск" в българското национално право, поради което **предложената в законопроекта нова разпоредба (нов чл.237а) създава предпоставки и може да опорочи идеята за ефективност и ефикасност на процеса изобщо и в частност при представителните искове.** А това без съмнение би било в ущърб с интересите на потребителите.

6. Относно императивното изискване за минимален брой присъединили се потребители (10 потребители) при иск за обезщетение.

За пореден път обръщаме внимание, че разпоредбата на чл.388л, ал.3 ГПК (§33а от законопроекта) е крайно рестриктивна, пресича неоправдано достъпа до правосъдие на потребителите и следва да бъде заличена или, в най-добрия случай, редактирана в смисъл – „**не**

по-малко от 2 потребители“.

Отново напомняме, че рестриктивната разпоредба на чл. 388л, ал.3 ГПК (§33а от законопроекта) е **отстъпление от постигнатото в правната защита** на българските потребители. В действащите все още разпоредби на ЗЗП, чл.189. (1) е записано:

„Чл.189, ал.1. Когато са **причинени вреди на двама или повече потребители**, сдруженията на потребителите могат **да предявят от тяхно име иск пред съда за обезщетение** на претърпените от потребителите вреди, при условие че: 1. …… 2. …. 3. сдружението на потребителите е било упълномощено с изрично писмено пълномощно ….. **поне от двама потребители** да заведе иск за обезщетение от името на тези потребители и да ги представлява в процеса.“

Очевидно, законопроектът е отстъпление от постигнатото в правната защита у нас, защото и във все още действащите разпоредби на ЗЗП и ГПК, при наличието на поне двама потребители, упълномощили компетентната институция да води иск за обезщетение, това е възможно и искът е допустим.

Наложеният в законопроекта подход с изискване за присъединяване на не по-малко от 10 заинтересовани потребители е **крайно ограничителен и е отстъпление от постигнатото в правната защита на потребителите**, поради което настояваме **разпоредбата на новия чл.388л, ал.3 ГПК да бъде заличена.**

Приложение към т.2 от настоящото становище: *Предложение на БНААП на конкретни текстове за включване в представения за обществено обсъждане законопроек*т.

С уважение,

Богомил Николов
Изпълнителен директор на БНААП