



ПРЕПОРЪКИ
ЗА НОРМАТИВНИ ПРОМЕНИ
ЗА ПОДОБРЯВАНЕ СРЕДАТА ЗА ГРАЖДАНСКО УЧАСТИЕ
С ЦЕЛ ЕФЕКТИВНА ПОТРЕБИТЕЛСКА ЗАЩИТА

Проект „Представителни сдружения на потребителите- перспективи за гражданско участие и ефективна потребителска защита“
№ BG05SFOP001-2.025-036

Авторски колектив
при Асоциация „Човешки права -стъпка по стъпка“
Станислава Касикова, Анна Кръстева, Цветана Цанкова-Лозанова

Редактор: Станислава Касикова

Предпечатна подготовка и печат: „Мартикос“ ЕООД-гр. Варна

*Това издание е създадено с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския социален фонд.
Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Асоциация „Човешки права -стъпка по стъпка“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че отразява официално становище на ЕС и договарящия орган.*

2023г, Варна



СЪДЪРЖАНИЕ

I. ВЪВЕДЕНИЕ	2
1. Проблемни области в действащата национална правна рамка, уреждаща дейността на сдруженията на потребителите	4
2. Необходими промени с оглед синхронизиране на законодателството във връзка с транспониране на Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителни искиове за защита на колективните интереси на потребителите	8
II. МОДЕЛИ ЗА ОЦЕНКА НА РАБОТАТА НА ОРГАНИ, СВЪРЗАНИ С ПОТРЕБИТЕЛСКАТА ЗАЩИТА В СТРАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС)	10
1. Модели на функциониране, финансиране и оценка на потребителски организации в ЕС.	10
1.1. Функциониране на потребителските организации /ПО/	10
1.2. Финансиране на ПО	11
1.3. Оценка на ефективността на ПО	12
2. Модел на функциониране, финансиране и оценка на потребителски организации в Португалия.	13
III. МЕТОДИКА ЗА ОЦЕНКА И КЛАСИРАНЕ НА СДРУЖЕНИЯТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО ИМ	15
1. Методология, обосновка и отправни точки при подбора на критерии при изготвянето на предложението за методика за оценка	15
2. Характеристики на организациите, формиращи индекса за оценка	16
3. Проект на методика за оценка и класиране за признаване и финансиране на представителните сдружения на потребителите	17
IV. ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ ЗА ПРОМЯНА НА МОДЕЛА НА РАБОТА И ОЦЕНКА НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ СДРУЖЕНИЯ	20
V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	32



I. ВЪВЕДЕНИЕ

Представителните сдружения на потребителите, функциониращи в рамките на Европейския съюз са във фокуса на общественото внимание в много европейски страни, особено от началото на 2023г. Нарастващата инфлация породена от сложни икономически, международни и политически процеси постави в центъра на обществения интерес нуждите на отделните граждани и уязвими групи, съответно застъпниците за техните права придобиха ключова роля в обществените дебати и обсъждания. В отговор на кризата, свързана с увеличението на разходите за живот, по данни на международната потребителска организация BEUC¹, сдружения от страни членки реализираха различни инициативи в подкрепа за потребителите. Потребителски организации (ПО) в няколко европейски страни предприеха поредица от застъпнически действия и кампании:

- ОСУ, Испания, организира няколко кампании, за да помогне на потребителите да намалят високите цени на енергията. Създаден бе инструмент за сравнителни тарифи, отворен за всички потребители. Същият е с рекорден брой посещения всеки месец.
- DECO, Португалия създаде House and Energy Hubs, за да ангажира потребителите в енергийния преход и да им помогне да намерят решения за обновяване на домовете си.
- Stiftung Warentest, Германия създаде платформа за съвети към потребителите как да спестят 15 % от разходите за енергия чрез оптимално калибриране на техните отоплителни устройства.
- Testachats, Белгия, поиска намаляване на ДДС върху сметките за енергия на потребителите и специални условия за най-уязвимите. В допълнение към това те отправиха искане до компетентните национални органи да стимулират потребителите да изолират домовете си, за да ги направят енергийно ефективни.
- В Обединеното кралство ПО определиха най-силно засегнатите приоритетни области. Те публикуваха анализ на стоките в супермаркетите, като посочиха най-евтините налични стоки и заедно с това и най-добрите съвети за пазаруване на хранителни стоки.

¹BEUC -Европейска потребителска организация, официален уебсайт: <https://www.beuc.eu/consumer-movements-response-cost-living-crisis>



Тяхната кампания „Достъпна храна за всички“ приканва супермаркетите да откликнат на нуждите на своите клиенти, като предприемат мерки за намаляване на цените.

- ZPS, Словения, извърши сравнения на хранителни продукти и ги отвори за достъп от всички потребители, за да им помогне да спестят средства за основни доставки.
- DECO, Португалия, стартира кампания срещу разхищаването на храни, за да помогне на потребителите да вземат по-устойчиви във финансово и екологично отношение решения и констатира, че средно с 45 EUR всяка кошницата с основни храни за потребителите е по-скъпа в сравнение с предходната година.
- Altroconsumo, Италия, направи годишна проверка на пазара за цените на осем основни хранителни продукта и отчете увеличение от над 20 %.
- Новото проучване на Testachats, Франция показва, че потребителите плащат до 20 % повече в супермаркетите.
- Австрийската потребителска организация VKI създаде публикация, в която предупреждава потребителите кои хранителни продукти скоро ще изчезнат на регионално равнище поради високите енергийни разходи.
- В България Националната асоциация за защита на потребителите (НАЗП), заедно с Комисията за защита на потребителите (КЗП) проведе кампания с множество участия и публикации в печатните и електронни медии по повод покачването на цените на мобилните оператори с ръста на инфлацията без това да е предвидено в общите им условия и без да е получено съгласието на потребителите.

Всички гореспоменати дейности свидетелстват за ефективната работа на ПО в чужбина и у нас. За съжаление, положителните резултати от работата на организациите сравнени с относително стабилния брой регистрирани жалби (над 21 000 за последните три години) до КЗП, заедно с повишаващия се брой неравноправни клаузи, открити в общите условия на доставчици на комунални услуги (от 113 на 268 клаузи от 2020 до 2022г.), видими в годишните долади на регулатора², са повод за сериозна загриженост за нуждата от интензивни и решителни действия от страна на структурите на гражданското общество в защита на потребителите на национално ниво.

Настоящият доклад има за цел да представи законовата уредба за функционирането на ПО, да посочи механизмите, създадени за подкрепа на ПО, за контрола над дейността им

² Годишни доклади на КЗП <https://www.kzp.bg/godishni-dokladi>



на публично ниво, както и да анализира резултатите от тяхната работа, като с това ги направи по-прозрачни и ефективни.

1. Проблемни области в действащата национална правна рамка, уреждаща дейността на сдруженията на потребителите

Работата на представителните сдружения на потребителите в РБългария, включително изискванията за признаването и финансирането им от Министерството на икономиката и индустрията са уредени в чл.167 – 172 от Раздел II Сдружения на потребителите на Глава осма Органи и организации за защита на потребителите от *Закона за защита на потребителите (ЗЗП) и в Наредба № РД-16-1117 от 2010.*

Както в закона, така и в подзаконовия нормативен акт са налични повторения и идентични текстове. В голямата си част Наредбата преповтаря казаното в закона, вместо да пресъздаде технологията за постигане на заложените в него цели. Така двата нормативни акта вместо да бъдат следвани с лекота, възприемани като единно цяло и при първоначален прочит да внесат пълна яснота относно критериите и изискванията, на които следва да отговаря една организация, изначално залагат препятствия при тълкуването и прилагането им.

Съгласно нормативната правна рамка за потребителски могат да бъдат признати:

- сдружения с дейност в обществена полза;
- независими от производители, търговци, политически партии или движения организации,
- поддържащи функционираща приемна/и за съвети и информация в областен град в страната и
- извършващи най- малко 4 от следните дейности:
 1. Завеждане на искиове за защита на колективните интереси на потребителите;
 2. Издаване на списания на специализирана потребителска тематика;
 3. Съдействие при решаването на потребителски спорове;
 4. Осъществяване на образователни дейности и кампании;
 5. Извършване на сравнителни тестове и проучвания;



6. Поддържане на приемни в най-малко една трета (поне 6) от областните градове в страната.

Конструкцията на задължителните предпоставки за признаване е твърде ограничаваща. Възможно е сдружение на потребителите да бъде специализирано в предоставяне на правен съвет в полза на потребители или да води само искиове за защита на потребителите, да разполага с онлайн платформа за предоставяне на подкрепа и съдействие, но поради заетост да не успее да осъществи информационна кампания през изтеклата календарна година. Съгласно ограничаващите условия на ЗЗП такова сдружение, макар и подпомогнало хиляди потребители поради несъответствие с формални критерии занапред няма да бъде признато за потребителско. От друга страна изборът на поне 4 от изброените критерии може да доведе до това, сдруженията да осъществяват само просветителска и информационна дейност, без реално да извършват консултиране и защита на потребителите или да водят искиове. Би следвало т.1 или т.3 да са задължителни, наред с избора на поне 3 от останалите критерии.

Законовите и подзаконовите условия за признаване на сдружение на потребителите за представително поставят критерии, които на практика са нереалистични без да е налична начална публична подкрепа и финансиране, на разположение на организациите, започнали работа от най-ниско равнище с малък екип (т.нар. grassroots associations) или развиващи се извън столицата на местно ниво. Финансиране ПО би могла да получи едва след първата си година и то след като е представила доклад за поне 4 дейности, които във всички случаи предполагат сериозен начален бюджет. Потребителската защита, макар да е приоритет на Европейския съюз (ЕС) по силата на чл. 169 ДЯЛ XV от Договора за ЕС, преди всичко е национална политика, която следва да бъде осъществявана на нивото на страните членки, като само бъде допълвана и подкрепяна с мерки и с контрол от ЕС. ПО обичайно в други страни членки получават със създаването си държавна подкрепа и след като установят дейността си могат да допълват работата си с проектно финансиране. В България настоящата правна рамка предполага подпомагане само за установени и наложили се сдружения на потребителите. Макар местните юридически лица с нестопанска цел от по-малки населени места да притежават безспорни предимства- установени мрежи за сътрудничество, разпознаваемост сред местната общност, при съществуващите правила за признаване, те трудно биха могли да се специализират и да работят само като



потребителски. Доказателство за казаното по-горе е, че локацията (седалището) на признатите ПО към настоящия момент е в двата най-големи града в страната Пловдив и София.

Наред с поставянето на определен брой количествени критерии (извършването на 4 вида дейности и поддържане на приемна за потребители от организациите), моделът на оценка на работата на сдруженията на потребителите взема предвид в допълнение **обема и общественото значение** на извършената работа в интерес на потребителите (чл.2 ал.1 от Наредбата). На пръв поглед формулировката на подзаконовия нормативен акт предполага залагането на качествени критерии за оценка. Например, измерване на резултатите от дейностите да се базират на брой бенефициенти или потребители, получили съдействие или подкрепа от организациите, брой абонати, абониращи да получават бюлетин на потребителска тематика, брой участници, регистрирали се за участие в събития, срещи, обучения, кампании, брой разгледани казуси, заведени и спечелени дела и т.н.. На практика обаче логиката на Наредбата е друга, обемът и общественото значение на работата на организациите се измерва не като осъществено въздействие върху конкретни адресати - потребители, а като механично измерване на видове дейности (брой искове, брой кампании, брой участия в обществени обсъждания, консултации, поддържане на приемна, на интернет страници), осъществявани от сдруженията с различна тежест. Съгласно този допълнителен индикатор се предполага, че законодателят ще заложи правила за финансиране, които да стимулират въздействие от страна на сдруженията на потребителите над максимален брой бенефициенти. За съжаление, дизайнът на закона залага на концепция, в която обемът и общественото значение на работата на сдруженията се измерва с брой дейности, всяка с различна тежест при оценката ѝ, а не с брой спечелени дела, възстановени суми или бенефициенти потребители, получили информация, подкрепа, съвет и съдействие.

Съгласно Наредбата, Комисия към Министерството на икономиката и индустрията разглежда, оценява и класира заявленията на допуснатите сдружения на потребителите съобразно обема и общественото значение на извършената от тях работа съгласно *Методиката за оценка и класиране*¹, като приложение към Наредбата. В нея са описани необходимите критерии за добро представяне на сдруженията на потребителите, съгласно описанията в закона и наредбата, но е придадена различна тежест на отделните индикатори. С най- голяма тежест е участието на сдруженията в помирителните комисии към КЗП - 15



т., следвано от дейностите и кампаниите за информиране на потребителите и поддържане на приемни за потребители - с 10 т., извършените сравнителни тестове и проучвания на стоки и услуги – 9 т., след тях са водените искиви производства по чл. 186 и чл. 188 от ЗЗП – с 8 т.

Наредбата, уреждаща правилата за финансиране на сдруженията, посочена, по-горе, съдържа показателите, измерващи обема на извършената работа в интерес на потребителите.

За да бъдат признати за представителни по смисъла на чл. 170, ал. 1, сдруженията на потребителите следва да отговарят на редица формални критерии, които не доказват осъществен принос и резултат от дейността им, а само извършени дейности, без да е налице отчитане и оценка на тяхното въздействие върху средата.

Понастоящем организациите подават до министъра на икономиката и индустрията заявление, придружено от:

- декларация от членовете на управителните органи на сдружението, че отговарят на изискванията на закона;
- годишен доклад за осъществяваните дейности и за постигнатите резултати за защита на правата и интересите на потребителите през предходната година;
- информация за функциониращата приемна за предоставяне на съвети и информация на потребителите;
- информация за електронния адрес на интернет страницата на сдружението

В срок от 2 месеца Министърът на икономиката и индустрията със заповед признава за представително сдружение на потребителите, което отговаря на изискванията на закона или издава отказ за признаването му.

Сдружението на потребителите се признава за представително на национално равнище за срок от три години. Няма яснота какво налага признаването да бъде ограничено със срок. Министерството на икономиката и индустрията обявява на своята интернет страница актуален списък на признатите за представителни сдружения на потребителите. При все това, информацията от списъка на признатите сдружения на потребителите, действащи на територията на страната и списъкът, обявен на сайта на Европейската комисия⁵ за организации, признати да решават спорове с трансграничен елемент в интернет е различен. Тоест информацията е непълна и противоречива.



2. Необходими промени за синхронизиране на законодателството във връзка с транспониране на Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителни искиове за защита на колективните интереси на потребителите.

Изискванията за признаване на ПО, упоменати по-горе и действащи към момента, се различават от тези, заложили паралелно на наднационално ниво с Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителни искиове за защита на колективните интереси на потребителите. С директивата се въвеждат допълнителни критерии, на които трябва да отговарят сдруженията на потребителите, с оглед възможността да предявяват трансгранични искиове. Субектите, на които е дадена възможност да предявяват представителни искиове в държава членка, различна от тази, в която са установени (трансгранични искиове), съгласно акта на ЕС, от името на потребителите (компетентни субекти), трябва да:

1. бъдат юридически лица, учредени в съответствие с националното законодателство на държавата членка, в която са установени;
2. могат да докажат 12 месеца действителна обществена дейност в областта на защитата на потребителите преди искането за установяване;
3. са с нестопанска цел;
4. са независими и могат да докажат законен интерес от защита на интересите на потребителите, но да отговарят и на следните допълнителни критерии;
5. не са обект на производство по несъстоятелност и не са обявени в несъстоятелност;
6. имат установена процедура за предотвратяване на влияние и конфликт на интереси;
7. оповестяват публично как се финансират;
8. оповестят своите организационна, управленска и членска структура, цели, методи на работа и дейности;
9. оповестяват публично информация, която показва, че отговарят на всички горепосочени критерии.

Към момента на изготвянето на настоящия доклад Директивата не е транспонирана в националното ни законодателство. Изготвен е проектозакон, с който се цели тя да бъде включена в правната рамка, уреждаща работата на сдруженията на потребителите, но същият не е предложен за приемане в Народното събрание. Посочените в Директивата



предпоставки, които трябва да са налице, за да могат да бъдат водени представителните иски от сдруженията на потребителите, следва да бъдат пренесени без промяна, тъй като не са с диспозитивен, а със задължителен характер. Предлаганата в ЗЗП подробна методика за оценка следва да придобие по-обща формулировка. Да се акцентира не толкова на формалното изпълнение на дейности, макар и подробно изброени като вид, а на гаранциите за ефективност, прозрачност и независимост на сдруженията на потребителите. Ограничителните условия и тежките форми за отчетност могат само да ограничат работата на ПО. Особено трудно може да се окаже покриването на всички заложи от законодателя критерии за сдружения, работещи на терен регионално, но с местно значение.

Във връзка с направените по-горе изводи, препоръчителни са следните промени:

- ❖ Правилата за оповестяване на определена информация от страна на ПО и за изискването за създаване на правила за предотвратяване на влияние и конфликт на интереси формално не са част от правната ни рамка, но в близките месеци, със сигурност ще бъдат част от нея. Препоръчително е те да намерят място в ЗЗП, Раздел II, а не в отделен закон, за да се избегнат всякакви неясноти и трудности при прилагането.
- ❖ В изготвения проектозакон вече е взето решение какъв ще е механизмът за присъединяване на потребители към представителните иски. При иск за налагане на мерки за обезщетение индивидуалните потребители, заинтересовани от същия представителен иск, ще изразят съгласието си изрично. Възможността в националния закон да бъде приет текст, в който потребителите да могат да се считат мълчаливо присъединени, към настоящия момент не се приема. Така, при евентуални иски за производство, размерът на претендираните обезщетения ще се очаква да бъде значително по-малък и ще зависи от активността, информираността и заинтересоваността на потребителите. При липса на засилено гражданско участие и членство в потребителски сдружения у нас, набирането на лица със сходни проблеми за инициране на колективни потребителски иски изглежда на практика невъзможно. Силно препоръчително е този подход за инициране на колективни представителни иски да се преосмисли при приемането на конкретните текстове, транспониращи директивата в националното ни законодателство от Народното събрание. В случай, че се реши, че лицата засегнати от нелоялни търговски практики



няма да са мълчаливо присъединени, законодателят е длъжен да включи механизъм за събиране на информация от потребители със сходни претенции.

- ❖ С оглед осигуряване възможностите за покриване на разноски за водене на дела, свързани с иски от потребители, в директивата е включен текст, който насърчава държавите членки да предприемат мерки, с които целят да гарантират, че разходите по производството, свързани с представителните иски, не възпрепятстват компетентните структури да ги водят ефективно. Те могат да бъдат под формата на публично финансиране, включително институционална подкрепа за компетентни структури, ограничаване на приложимите съдебни или административни такси или улесняване достъпа до правна помощ. Решението на българския законодател е разноските за производството по представителния иск за обезщетение за вреди, направени от спечелилата делото страна, да са за сметка на загубилата делото страна, а индивидуалните потребители, които принадлежат към групата потребители, да не дължат разноски за производството по представителния иск за обезщетение за вреди. Подобно решение е задължително да се преосмисли, тъй като то поставя под съмнение възможността за оцеляване на ПО при евентуални загуби в съдебни дела, нужно е да се помисли как системата на правната помощ може да подпомогне процеса по предоставяне на защита в иски процеси на потребители.

II. МОДЕЛИ ЗА ОЦЕНКА НА РАБОТАТА НА ОРГАНИ, СВЪРЗАНИ С ПОТРЕБИТЕЛСКАТА ЗАЩИТА В СТРАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ (ЕС)

1. Модели на функциониране, финансиране и оценка на потребителски организации в ЕС.

1.1. Функциониране на ПО

Организациите на потребителите играят важна роля в защитата на правата и интересите на потребителите. ПО представляват интересите на потребителите в различни сектори, като чрез застъпничество и съвети гарантират в дългосрочен план осъществяването на гаранциите за качеството и безопасността на продуктите, правата на потребителите във



връзка с договори за услуги и налагането на лоялни търговски практики. В най-общия случай, както на национално ниво на основание дефиницията за сдруженията на потребителите в чл. 169 от ЗЗП, така и в други страни членки на ЕС³, те осъществяват следните най-общо 3 вида дейности: информация, представителство и обучение. За да бъдем още по-изчерпателни ще направим по-подробна квалификация на различните видове дейности, присъщи на ПО. Те осъществяват също така:

а) Представителство: ПО представляват интересите на потребителите в извънсъдебни спорове и граждански дела, включително лобират в различни сектори пред браншови организации, с цел осигуряване качество и безопасност на продуктите, защита правата на потребителите и гарантиране на налагане на равноправни клаузи в договори и общи условия и утвърждаване в практиката на лоялни търговски практики.

б) Застъпничество: Те участват в застъпнически дейности, вследствие получени сигнали от потребители, за да повлияят на изготвянето на нужните политики за решаване на конкретни потребителски казуси, да участват в законодателни процеси и да предоставят препоръки по въпроси, свързани с потребителите.

в) Обучение на потребителите: ПО предлагат образователни програми, организират информационни кампании и публикации, за да дадат възможност на потребителите да повишат осведомеността си за своите права и отговорности.

г) Съвети за потребителите: Те предоставят безплатни съвети и подкрепа на потребителите, като им помагат да се справят с проблеми, свързани с продукти, услуги, договори и потребителски спорове.

д) Обществена ангажираност: Те участват в обществени обсъждания, публични консултации, дискусии по планирани регулаторни промени, осигуряват информация за законодателството и приложимите норми, работят с властите при подготвяне на законопроекти или стандарти, свързани с потребителите.

1.2. Финансиране на ПО

Много потребителски организации в ЕС получават финансова подкрепа от различни източници. В общия случай те разчитат на публично финансиране от правителството или

³ Мисията на потребителската организация DECO, Португалия: <https://deco.pt/missao-valores-e-acao/>



местните публични органи. Това финансиране може да бъде под формата на директни безвъзмездни средства, субсидии или договори за конкретни услуги за определен период от време. В Швеция и другите скандинавски страни, обичайно договарят за конкретни услуги за определен период от време е най- силно застъпеният източник за фондонабиране. Въпреки, че няма официално определение или критерии, които да определят какво е потребителска организация на национално ниво публичното финансиране за този тип организации достига 4 милиона SEK годишно, включително за участие в процедури за стандартизация.

Някои потребителски организации разчитат на членски внос, плащан от техните членове, за да финансират своите дейности. Особено голяма тежест тази форма на финансиране има в Германия. В определени случаи организациите на потребителите там могат да начисляват такси за специфични услуги, които предоставят: напр. правни съвети или потребителски тестове. В други страни таксите могат да варират в зависимост от организацията и могат да бъдат доброволни или задължителни.

Потребителските организации могат също да получават дарения и спонсорства от физически лица, фирми или фондации, които подкрепят в рамките на различни проекти тяхната мисия и дейности.

Потребителските организации имат достъп до възможности за финансиране, предоставени от ЕС, като безвъзмездни средства и субсидии, за конкретни проекти или инициативи, които са в съответствие с политиките и приоритетите на ЕС.

1.3. Оценка на ефективността на ПО

Потребителските организации често използват определени показатели т, за да оценят своята ефективност. Тези показатели могат да включват броя на разрешените случаи на потребители, въздействието на кампаниите за застъпничество, обхвата на образователните програми и нивото на удовлетвореност на членовете им.

Ефективните потребителски организации поддържат прозрачни финансови практики. Те предоставят редовни финансови отчети и разкриват своите източници на финансиране, разходи и всякакви потенциални конфликти на интереси.

Ангажирането със заинтересованите страни, като потребители, фирми и правителствени организации, е от решаващо значение за оценката на ефективността на



потребителските организации. Редовната обратна връзка, консултациите и партньорствата помагат да се измери ефективността на организацията в представянето на интересите на потребителите.

Потребителските организации могат да сравняват представянето си с подобни организации в ЕС или в международен план. Те могат също да бъдат подложени на външни оценки или одити, за да се оцени тяхната ефективност и да се идентифицират области за подобрене.

Важно е да се отбележи, че потребителските организации в различните държави от ЕС може да имат уникални структури, модели на финансиране и методи за оценка.

2. Модел на функциониране, финансиране и оценка на потребителски организации в Португалия.

В Португалия организациите на потребителите се регулират от Закон № 24/96, приет на 31 юли 1996 г.⁴, който установява правната рамка за защита на потребителите. Този закон определя общите принципи и насоки за организациите на потребителите в Португалия.

Що се отнася до модела на финансиране, потребителските организации в Португалия обикновено разчитат на различни източници на финансиране, както това се осъществява и в останалите страни членки. Основният източник на финансиране за потребителските организации в Португалия е публичното финансиране. Потребителските организации в Португалия могат да получават финансова подкрепа също така от членски внос, дарения, спонсорства и финансиране от Европейския съюз.

По отношение модела за оценка, потребителските организации в Португалия оценяват своята ефективност и представяне чрез различни средства, включително чрез доклади за дейността си. Потребителските организации публикуват годишни отчети за своята работа, които предоставят преглед на техните инициативи, постижения и резултати. Тези отчети често включват данни за броя на разгледаните потребителски жалби, проведените програми за обучение на потребителите и предприетите дейности за застъпничество.

Друга ползвана форма за измерване на ефективността на организациите са проучванията за удовлетвореността на членовете им. Потребителските организации могат да провеждат проучвания сред своите членове, за да преценят удовлетворението им от



предоставените услуги и представителство. Те помагат да се идентифицират областите за подобрене и да се оцени ефективността на организацията при удовлетворяване на очакванията на членовете.

Индикатор за постигнатите успехи на организацията е също така оценката на постигнатите сътрудничества и партньорства. Потребителските организации си сътрудничат със съответните заинтересовани страни, като държавни органи, фирми и други организации на гражданското общество, за да постигнат своите цели. Ефективността на тези сътрудничества и партньорства може да бъде оценена въз основа на постигнатите резултати и въздействието върху благосъстоянието на потребителите.

Някои потребителски организации може да преминават външни оценки или одити от независими организации, за да се оцени тяхната ефективност, финансово управление и спазване на законовите и регулаторни изисквания. Тези оценки предоставят обективна информация за представянето на организацията.

Официалният уебсайт на португалския орган за защита на потребителите (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica - ASAE)⁴ съдържа пълния обем от допълнителна информация за работата, кампаниите и проектите на сдруженията на потребителите в страната.

В предходно проучване на екипа в рамките на проект „Общи и секторни помирителни комисии към КЗП–граждански контрол за ефективност“, работата на органите за решаване на потребителски спорове и взаимодействието им с потребителските организации беше обект на изследване, поради факта, че Португалия е страна с близко население и територия с България и в източниците на информация е посочена като пример сред страните в ЕС за провежданата от нея политика в полза на потребителите. Позитивите на модела на оценка на работата в потребителски организации, който в Португалия използват за определяне на подпомагащо публично финансиране са много и могат да бъдат приложени и в България. Критериите, използвани при оценяване са с различна тежест на база търсенето на потребителските организации, тяхната ефективност и качество на работа. Броят заведени дела на 100 000 жители, попадащи в териториалната юрисдикция на съответния център за потребителска защита е първият показател, доставящ информация за

⁴ Регулатор за защита на потребителите в Португалия



неговото търсене от членове на организацията и други потребители. Процентът спечелени дела е следващият показател, измерващ ефективността на потребителските центрове. Степента на удовлетворение на използваните услуги на центъра потребители е последният показател, който е включен в изработената чуждестранна система за оценка.

III. МЕТОДИКА ЗА ОЦЕНКА И КЛАСИРАНЕ НА СДРУЖЕНИЯТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ ЗА ЦЕЛИТЕ НА ФИНАНСИРАНЕТО ИМ

1. Методология, обосновка и отправни точки при подбора на критерии при изготвянето на предложението за методика за оценка

Настоящото предложение на екипа за методика за оценка на работата на потребителските организации е резултат от задълбочено проучване, в което бяха ангажирани всички заинтересовани страни. Бяха проведени срещи с представители на помирителните комисии и служители на КЗП, представители на бизнеса, професионални сдружения, потребители, държавни органи, адвокати, медиатори и организации на гражданското общество. В резултат на извършения мониторинг на работата на органите за АРС в България бяха представени различните гледни точки относно осъществяваната политика по защита на потребителите в страната. Бе направен извод, че представянето и въздействието на потребителските организации следва да бъде по силно застъпено в този процес, както и че е налице необходимост от извършването на законодателни промени с оглед подобряване на механизмите за финансиране и подпомагане на потребителската защита.

В резултат на попълнени и обработени въпросници и анкетни карти от потребители, администрация и представители на бизнеса, бяха събрани количествени и качествени данни, анализът на които показва, че потребителската защита не е достатъчно ефективна. Прегледът на приложимата правна уредба и международните практики на работа на сдружения на потребителите в други страни формира извода, че е необходимо да се създадат различни от настоящите унифицирани правила за работа и оценка на различните аспекти, касаещи потребителските организации, включително техните дейности, резултати и финансово



управление. Бе сравнено представянето на български потребителски организации с национални и международни такива и бяха взети предвид най-добрите практики и стандарти за оценка на работата на подобни организации.

Бяха дефинирани набор от показатели за ефективност и устойчивост, които да се използват за оценка на въздействието на потребителските организации. Показатели, които са обвързани с измерими резултати, подходящи и съобразени с целите на застъпничеството и защитата на потребителите.

Специален акцент при изграждането на методиката беше поставен с оглед на това да се постигне възможност за оценка на прозрачността и отчетността на потребителските организации, като се създадат условия за видимост на техните годишни доклади, финансови отчети, източници на финансиране, структури на управление и спазване на законите и регулаторни изисквания за независимост и предотвратяване на конфликтите на интереси.

2. Характеристики на организациите, формиращи индекса за оценка

Ключовите характеристики на организациите на потребителите, които считаме, че следва да бъдат взети предвид при формиране на решенията за тяхното признаване/финансиране, като част от индекса за оценка следва да са:

1) Организационната структура и управлението: да е налице ясна организационна структура на сдружението на потребителите, механизми и процеси за управление и вземане на решения, ориентирани към постигане на обявените от него цели.

2) Финансовото управление: да бъдат въведени вътрешни правила за финансова устойчивост, прозрачност и отчетност, включително на източниците на финансиране, подготвени стратегии за управление на бюджета и практики за финансово отчетяване.

3) Въздействието и обхватът на дейностите: да е постигнато въздействие от страна на потребителските организации, което да е подобрило реализирането на правата на потребителите, да е подобрило пазарните практики и търговски политики; да са налични кампании, прояви и инициативи за обучение с видими резултати, като: брой обработени жалби на потребители, брой посетители или участници в успешни кампании за застъпничество; брой обучени лица.



4) Ангажирането на заинтересованите страни: да се измерва нивото на ангажираност, участие в срещи, мрежи, дискусии, изготвянето на становища и сътрудничеството със заинтересованите страни, включително потребители, държавни органи, фирми и други организации на гражданското общество е следващият фактор, който считаме че следва да подлежи на оценка.

5) Капацитетът и ресурсите: да се взема предвид организационния капацитет, ресурсите и експертния опит на потребителските организации, провеждането на обучения за персонала по потребителска тематика, създадените стимули и мотивация за работа.

6) Удовлетвореността на членовете: да се отчита обратната връзка от членове на потребителски организации, оценката и тяхното удовлетворение от услугите, представителството и цялостното представяне на организацията.

7) Организацията прилага мерки за иновации и адаптивност: да са налице действия, доказващи способността на потребителските организации да се адаптират към променящите се нужди на потребителите, технологичния напредък и възникващите потребителски предизвикателства.

3. Проект на методика за оценка и класиране за признаване и финансиране на представителните сдружения на потребителите

МЕТОДИКА ЗА ОЦЕНКА И КЛАСИРАНЕ

I. Ефективността (обхватът и въздействието) на извършената от сдруженията работа в интерес на потребителите – 100 т., от които:

1. Брой спечелени дела с окончателни, влезли в сила решения, заведени по Закона за представителни иски за защита на колективните интереси на потребителите или по:

- чл. 186 ал. 1 за преустановяване или за забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите и

- чл. 189 ал. 1 от ЗЗП от сдружението на потребителите за обезщетение на претърпените от потребителите вреди, когато са причинени вреди на двама или повече потребители- 20 т.:

2. Проведени информационни дейности и/или кампании- 20 т.



а) достигнали присъствено или онлайн през предходната година до поне 200 потребители;

б) регистрирани отзиви от удовлетворени от инициативите на организациите потребители;

3. Издавани списания, бюлетини, специализирани издания, изготвяни становища, интервюта и участия собствени или чужди електронни или онлайн средства за масова информация и медии и/или публикации на потребителска тематика-20 т.

а) достигнали физически или онлайн през предходната година до поне 1000 потребители;

б) с абонамент и коментари от потребители.

4. Оказване на съдействие за уреждане на потребителски спорове чрез: - 30 т.:

а) представителство за постигане на споразумения или уреждане на претенции и участие в работата на признатите от Министъра на икономиката или от компетентните структури на други страни членки на ЕС органи за решаване на спорове чрез;

б) представителство и консултиране чрез сигнали, жалби и предложения до контролните органи, изпълняващи функции за защита на потребителите.

в) предоставен правен съвет във връзка с казуси на потребители и консултиране на различни по видове потребителски запитвания

5. Извършени сравнителни тестове и проучвания на стоки и услуги, предоставяни на българския пазар - 10 т.

II. Прилагани мерки за устойчивост и развитие на работата в интерес на потребителите – 100 т.

1. Изградена организационна структура, вътрешни правила и процедури за управление, финансова отчетност и процедура за предотвратяване на влияние от трети страни и конфликт на интереси– 20 т.

2. Ангажиране на заинтересованите страни

Изготвяне на предложения, становища и проекти, свързани със защитата на потребителите, участия в консултативни органи, в срещи с представителни търговски организации, органи на държавна власт – 20 т.



3. Поддържане капацитета и ресурсите на организацията – наличен експертен капацитет на организацията и поддържането му чрез обучения, участия в семинари, мрежи от организации, поддържана интернет страница, приемна и т.н. съдържаща актуална информация за потребителите - 20т.

4. Получена обратна връзка, удовлетвореност от членове на потребителската организация 20т.;

5. Дейности по прилагане на иновации и адаптивност: способност за адаптиране към, технологичния напредък и възникващите потребителски предизвикателства -20 т.

Всяка организация, получила оценяване с тежест най-малко 60 точки по всеки един от показатели I. и II. има право на финансиране от бюджета.

Организации, действащи като местни организации без налични други такива в областта, получават допълнителни 10 т.

Организации, специализирани в обслужване на потребители, с жалби в конкретни сектори – финансови, телекомуникационни и други комунални услуги получават допълнителни 10 т.

За разпределението на финансовите средства, предоставяни от държавата на сдруженията на потребителите, следва да се използва формулата:

$$\% = \frac{A_n}{\square} * 100$$

където:

A_n е общият брой точки на оценяваното сдружение;

\square - сумата от общия брой точки на всички сдружения.

Получените суми се явяват процентно изражение на ефективността и мерките за устойчивост на дейностите, извършени от сдруженията на потребителите през отчетния период.



IV. ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ ЗА ПРОМЯНА НА МОДЕЛА НА РАБОТА И ОЦЕНКА НА ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ СДРУЖЕНИЯ

От направения преглед на приложимото законодателство и уредба на сдруженията на потребителите в България и други страни членки в ЕС отчетливо може да се направи заключение за належащата необходимост от промени с оглед на синхронизиране на националната правна рамка с европейските стандарти. В тази връзка бяха направени следните изводи, които ще обобщим в тази глава преди да предложим нова методика за оценка, която да служи като основание за финансирането и развитието на сдруженията на потребителите в Р България.

Препоръка 1: Необходимо е да се променят цялостно определените критерии за финансиране на сдруженията на потребителите.

Чл. 170 от ЗЗП следва да придобие следната редакция:

„Чл. 170. (1) Представителни са сдруженията на потребителите, които:

- 1. са вписани в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, като сдружения за осъществяване на общественополезна дейност с вписан предмет на дейност - да действат изключително в защита на интересите на потребителите;*
- 2. са икономически независими от производители, вносители, търговци и доставчици, политически партии или движения;*
- 3. участват в застъпнически дейности, при изготвянето на нужните политики за решаване на конкретни потребителски казуси, участват в законодателни процеси и предоставят препоръки по въпроси, свързани с потребителите.*
- 4. предоставят безплатни съвети и подкрепа на потребителите, като им помагат да се справят с проблеми, свързани с продукти, услуги, договори и потребителски спорове и поддържат функционираща приемна за предоставяне на съвети и информация на потребителите в областен град на страната;*
- 5. представляват интересите на потребителите в извънсъдебни спорове и граждански дела, завеждат и водят успешно искиове за защита на колективните интереси на потребителите;*



б. участват в консултативни органи и мрежи в различни сектори на икономиката, с цел осигуряване безопасност на продуктите, правата на потребителите и справедливи търговски практики на пазара на стоки и услуги в рамките на страната и в ЕС;

7. осъществяват информационни и образователни дейности и/или кампании в областта на защитата на потребителите, създават и издават специализирани материали и списания на потребителска тематика, с цел повишаване на осведомеността относно правата на потребителите и насърчаване на отговорно потребителско поведение

8. съдействат за осъществяването и/ или извършват сравнителни тестове и проучвания на стоки и услуги, предоставяни на българския пазар;“

Чл. 3 от Наредба РД-16- 1117 от 2010 г. за условията и реда за предоставяне на финансови средства на представителните сдружения на потребителите от държавата вместо да преповтаря същия текст, следва да гласи:

„Чл. 3 Право на финансиране от държавата има сдружение на потребителите, което отговаря задължително на критериите посочени в т. 1-3 на чл. 170 от ЗЗП и извършва поне две от дейностите, описани в т.4-8 на чл. 170 от ЗЗП, като поне една от дейностите посочени в т.4 и т.5 е задължителна .“

Още по удачно би било, ако вместо в наредбата, ангажиментът за финансиране от държавата бъде гласува от Народното събрание, като допълнителна алинея към текста на чл. 170 от ЗЗП.

Препоръка 2: Финансирането на сдруженията на потребителите следва концептуално да се обвърже не с обема и с общественото значение на извършената работа, както е посочено в наредбата, а с ефективността (обема и въздействието) и прилаганите мерки за устойчивост на работата в полза на потребителите.

Чл. 2 следва да придобие следното съдържание:

„Чл. 2. (1) Сдруженията на потребителите могат да получават финансиране от държавата съобразно ~~обема~~ ефективността (обема и въздействието) и ~~общественото значение на прилаганите мерки за устойчивост и развитие на работата в интерес на потребителите.~~“

Чл. 11 а от Наредба РД-16- 1117 от 2010 г. следва да придобие следната редакция:



„Чл. 11 а „ Финансирането за извършените дейности по чл. 4 се осъществява съобразно изискванията на чл. 2.“

Препоръка 3: *Следва да се вземе предвид, не само наличието или количеството инициирани дела от сдруженията на потребителите по чл. 188 ал. 1 и чл. 189 ал. 1 от ЗЗП, които и чрез които е осъществявано застъпничество, но и това, доколко успешни и основателни са били сметени те, съгласно окончателните решения на съда.*

Информацията за брой дела не предоставя данни за ефективността на водените от организациите производства. В случай, че значителен брой от тях са загубени, сметени са недопустими или неоснователни, техният брой няма да бъде индикативен за успешната работа на потребителската организация. От значение за потребителите е броят спечелени дела с окончателни, влезли в сила решения, заведени по чл. 188 ал. 1 и чл. 189 ал. 1 от ЗЗП.

Препоръка 4: *Критериите, за оценка на дейността на сдруженията на потребителите в посока образователни и информационни кампании, освен количествени, следва да бъдат и качествени. При отчитането на критериите за финансиране следва бъдат включени показатели като, например:*

- *брой абонати, посещаващи интернет страницата на сдружението,*
- *брой уникални посещения, коментари и последователи в социални мрежи;*

Издаването на специализирана литература, списания, публикуването на статии и изготвянето на становища не могат да бъдат показател за ползотворната работа на една организация. Техният брой и наличие не носят знание за резултата от тях. Достигнала ли е информацията до потребителите, повлияли ли са те на тяхното поведение, въздействали ли са в положителна насока на търговците и в крайна сметка, довели ли са те до по-добра потребителска защита и реализирани граждански права – това следва да са критериите за добре свършена работа на организациите. Показателен следва да е резултатът, ефективността от свършената работа, а не нейният обем.

Информационните кампании и проведени обучения за правата на потребителите не могат да бъдат сами по себе си индикатор за ефективността на потребителските сдружения. Тяхната работа следва да се измерва посредством осигурени мерки за прозрачност и видимост на участниците и лицата, до които са достигнали съответните знания,



компетентности, информация, съвети и др. обучителни материали и съобщения. Именно броят на обучените или участвали в кампаниите или организирани от сдруженията семинари или дискусии лица, следва да е измерваният от организаторите, показател за качеството на работата на потребителските организации, а не броят или наличието на проведени обучения или други събития.

Препоръка 5: *Ефективността на извършената работа от организациите чрез оказване на съдействие за извънсъдебно уреждане на потребителски спорове не следва да се измерва съобразно това дали организациите вземат участие в работата на помирителните комисии към КЗП или на основание наличието на подадени от името на сдружението сигнали, жалби и предложения до контролните органи, изпълняващи функции за защита на потребителите.*

Решаващ за осигуряването на публична подкрепа следва да бъде отново постигнатия от тях резултат в областта на правното консултиране и представителство в органи за алтернативно решаване на спорове. Съответно финансирането им да бъде обвързано от:

- брой участия в разрешени или прекратени извънсъдебни спорове
- броят консултирани потребителски запитвания, но заедно с:
- информация от анкетни карти или запитвания от страна на потребителите за удовлетвореността на потребителите от оказаното им съдействие и подкрепа при решаването на потребителски казуси или извънсъдебни спорове.

Съответно, чл. 116 от Наредбата следва да бъде със следното подобро и в синхрон с практиката в ЕС съдържание:

Чл. 116. .) *Ефективността (обхватът и въздействието) на извършената работа в интерес на потребителите през предходната година се определя от следните показатели:*

1. броят спечелени дела с окончателни, влезли в сила решения, заведени по Закона за представителни иски за защита на колективните интереси на потребителите или по:

- чл. 186 ал. 1 за преустановяване или за забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите и

чл. 189 ал. 1 от ЗЗП от сдружението на потребителите за обезщетение на претърпените от потребителите вреди, когато са причинени вреди на двама или повече потребители;

2. проведени информационни дейности и/или кампании,



- а) достигнали присъствено или онлайн през предходната година до поне 200 потребители;*
- б) регистрирани отзиви от удовлетворени от инициативите на организациите потребители;*

3. издавани списания, бюлетини, специализирани издания, изготвяни становища, интервюта и участия собствени или чужди електронни или онлайн средства за масова информация и медии и/или публикации на потребителска тематика:

- а) достигнали физически или онлайн през предходната година до поне 1000 потребители;*
- б) с абонамент и коментари от потребители;*

4. оказаното съдействие за уреждане на потребителски спорове чрез:

- а) представителство за постигане на споразумения или уреждане на претенции и участие в работата на признатите от Министъра на икономиката или от компетентните структури на други страни членки на ЕС органи за решаване на спорове;*
- б) представителство и консултиране чрез сигнали, жалби и предложения до контролните органи, изпълняващи функции за защита на потребителите.*
- в) предоставен правен съвет във връзка с казуси на потребители и консултиране на различни по вид потребителски запитвания“*

Последният показател е от особено голямо значение, тъй като навременното надлежно консултиране по въпроси на потребителското право от трета независима страна с експертни знания биха могли да постигнат решаването на множество спорове между потребители и търговци чрез разяснения, евентуално преговори и взаимни отстъпки по методите на извънсъдебното решаване на спорове. Финансирането на база предоставени правни съвети на уязвими лица, включително по потребителска тематика е обичайна практика в редица страни от ЕС. В Холандия организациите осигуряващи правни съвети получават публично финансиране без да е необходимо да осъществяват процесуално представителство или каквато и да било друга дейност. Този показател следва да има по-голяма или поне равна с тежест с броя участия на сдруженията в помирителни комисии и други органи за решаване на потребителски спорове при прилагането на методика за оценка и класиране на сдруженията за потребителите, когато кандидатстват за финансиране.

С допълнителна и по-голяма тежест, като индикатори за ефективността на потребителските сдружения могат да бъдат броят спорове, приключени със споразумение или прекратени по взаимно съгласие от потребители и търговци след потърсена подкрепа от



сдруженията в процеса на решаване на спорове. В настоящата методика за оценка и класиране към наредбата, уреждаща правилата за получаване на финансиране на сдруженията на потребителите, дейността по представителство пред органи за АРС носи на организациите само 5 т.

Препоръка 6: Правната помощ, подпомагана с публични средства следва да включва съдействие и предоставяне на съвети не само до групи уязвими лица, но и до потребители. Същите следва да е възможно да се дават по облекчена процедура не само от адвокати, но и от юристи действащи към потребителските организации.

В България правната помощ получава публична подкрепа и се предоставя съгласно Закона за правната помощ. Доскоро правната й уредба включваше само ползване на адвокатски услуги за процесуално представителство от лица, принадлежащи към уязвими групи от обществото, без да е възможно съдействие по водене на преговори между спорещите страни. С поправки от 23.12.2022 г. с бр. 102 от Държавен вестник в закона се въведе възможността правната помощ да се ползва и при извънсъдебни процедури, но не се предостави възможност същата да се предоставя от юристи медиатори. Остана, напълно лишено от основание и дискриминационно по същността си положение, правната помощ да бъде подпомагана с публично финансиране само, когато същата се предоставя от адвокати.

Ползването на правна помощ при разрешаване на спорове между търговци и потребители, като цяло не е популярно в страната, независимо от статуса и материалното положение на пострадалите от нелоялни търговски практики граждани. Спецификата на потребителските спорове в много от случаите касае много малък по размер материален или имуществен интерес. В тази връзка, съгласно действащата наредба за минималния размер на адвокатските възнаграждения, търсенето на правна помощ е неоправдано чисто финансово, тъй като разходите за съвет и защите многократно могат да надхвърлят спорните претенции. В много случаи, хората нямат знанията или времето да се занимават с техните потребителски проблеми, последните се игнорират и практиката е да не се търси нито правна помощ нито правен съвет, а загубите да се понесат без да се обявяват претенции. Потребителите просто се въздържат от ползването на стоки или услуги от същия търговец, ако е възможно, занапред. Необходимостта от заплащането на такси за правни услуги, които



са много над засегнатия имуществен интерес всъщност възпрепятства достъпа до справедливост в множество на брой случаи за хиляди потребители. От финансова гледна точка това е огромна сума спестени средства за търговците прилагачи нелоялни практики, но и огромен проблем за всички фирми участници на пазара, които заради недобросъвестни търговци губят пазарни позиции, както и потребителското доверие занапред. Подобен род отношения, макар и персонално да засягат отделните индивиди с малки загуби в по-мощабен план водят до огромен за глобалния пазар ефект.

Друг недостатък на закона за правната помощ в ущърб на достъпа до нея от потребители е, че съществува също така условие, субектите, които имат право да я получават, да отговарят на изискванията на чл. 22 от Закона за правната помощ. да бъдат: лица и семейства, които отговарят на условията за получаване на месечна помощ по реда на чл. 9 и 10 от Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане с нужда от социални помощи, ползващи социални или интегрирани здравно-социални услуги за резидентна грижа, бременни жени и майки в риск да изоставят децата си, ползващи социални услуги за превенция на изоставянето; деца, настанени в приемни семейства или в семейства на роднини или близки по реда на Закона за закрила на детето; деца в риск, пострадали от домашно или сексуално насилие или от трафик на хора, които не разполагат със средства и желаят да ползват адвокатска защита и др. Така в следствие на правната уредба, лицата следва да преминат през процедура на доказване на качеството си на лице, с право да ползва правна помощ пред съответния адвокатски съвет или НБПП. В случай, че лицата попадат в групата лица по чл. 22 от Закона за правната помощ, адвокатските съвети по места по закон им дължат съдействие. За съжаление в някои случаи със сложна фактическа обстановка може да бъдат необходими експерти, юристи и медиатори, специализирани в определена потребителска тематика извън определения териториален район. Съгласно националния ни, действащ понастоящем закон, без да е налична каквато и да било логика, такива специалисти нямат право да предоставят правна помощ на уязвими групи и пострадали от нелоялни търговски практики или неравноправни условия, лица, въпреки че в определени случаи експертизата им може да е по-подходяща и съответна на нуждите на случая. Само адвокати, които получават плащане от държавния бюджет могат да оказват при необходимост помощ на потребители, а адвокатските услуги се заплащат по



Наредбата за минималните размери на адвокатските възнаграждения, независимо от сложността и засегнатия материален интерес по казуса.

В общия случай потребителите изпращат всички свои запитвания и жалби до КЗП, но съгласно приложимата нормативна база на практика регулаторът не притежава законоустановени компетенции да консултира граждани и потребители по техни потребителски казуси и дела. Като контролен орган, функцията по предоставяне на правни съвети на потребителите е несъвместима с работата ѝ на санкциониращ и насочващ към добросъвестно поведение на пазара, регулатор, част от публичната администрация в страната.

Във връзка с направените наблюдения и констатации по-горе следва да се посочи, че е налице липса на ясна подкрепа от страна на публичния ресурс по отношение на предоставянето на правна помощ и съвет на потребители. Потребителските организации следва да бъдат структурите, които да предоставят такъв съвет, като получават публична подкрепа за това, каквато е практиката навсякъде в ЕС и по света. За да е налице засилен граждански оборот и нарастващо доверие на потребителите към пазара, е належащо потребителите да бъдат подпомогани без излишни формални препятствия и затруднения в случай на предоставяне на правна помощ под формата на съвети за потребители.. Препоръчително е с оглед на осъществяване на тази дейност да се учреди отделна бюджетна линия, която да е за заплащането на труда на експерти по потребителско право, медиатори и помирители, като част от системата за правна помощ. Заедно с адвокатските съвети, разпоредители с бюджетните средства следва да бъдат потребителските организации. Контролът над тях наред с министерството на правосъдието може да се осъществява и от министерството на икономиката по отношение на разходването на средства за експертна помощ и консултиране на потребителите в страната ни.

С оглед практиката в други европейски страни правната помощ и съвет, предоставяни на потребители може да бъде подпомагана в случай на спечелени потребителски дела след учредяване на специален фонд, където да бъдат събирани всички средства от обезщетения, които са постъпили след спечелени дела., *Чл. 6. (1) Министърът на правосъдието и Министърът на икономиката, разработват, координират и провеждат държавната политика в областта на правната помощ.*



(2) Правната помощ се организира от Националното бюро за правна помощ (НБПП) със съдействието на адвокатските съвети и сдруженията на потребителите.“

Препоръка 7: *Необходимо е значително подобряване на прозрачността в работата и отчитането на резултатите на потребителските организации пред гражданите, както и синхронизиране на правилата за признаване на сдруженията с изискванията за трансграничното предявяване на представителни колективни искове, съгласно Директива (ЕС) 2020/1828 относно представителни искове за защита на колективните интереси на потребителите .*

В тази връзка е необходим чл. 168 от ЗЗП да се промени, както следва:

„Чл. 168. (1) Сдруженията на потребителите са сдружения с нестопанска цел, които:

- 1. действат изключително в интерес на потребителите;*
- 2. не са свързани с определена политическа партия;*
- 3. са икономически независими от производители, вносители, търговци и доставчици, политически партии или движения;*
- 4. са вписани в Търговския регистър и регистъра на юридическите лица с нестопанска цел, воден от Агенцията по вписванията, като сдружения за осъществяване на общественополезна дейност, с цел извършване на дейности в защита на потребителите;*
- 5. не са обект на производство по несъстоятелност и да не са обявени в несъстоятелност;*
- 6. имат установена процедура за предотвратяване на такова влияние и конфликти на интереси;*
- 7. оповестяват публично как се финансират;*
- 8. оповестят своите организационна, управленска и членска структура, цели, методи на работа и дейности“*

За да бъдат признати за представителни по смисъла на чл. 170, ал. 1, сдруженията на потребителите подават до министъра на икономиката и индустрията заявление, придружено с:

- 5. декларация от членовете на управителните органи на сдружението, че не са обект на производство по несъстоятелност, не са обявени в несъстоятелност, декларация, че отговарят на изискванията на чл. 167, ал. 2 и декларация от представляващия сдружението по чл. 168, ал. 1;*



6. годишен доклад за полученото финансиране, неговите източници, както и за осъществяваните дейности и за постигнатите резултати за защита на правата и интересите на потребителите;

7. информация за функциониращата приемна за предоставяне на съвети и информация на потребителите в областен град на страната с посочени: адрес, работно време, телефони за контакт и име на лицето, отговарящо за приемната,

8. информация за електронния адрес на интернет страницата на сдружението;

9. информация по чл. 170, ал. 1, т. 6 съобразно дейностите, осъществявани от сдружението;

10. процедура за предотвратяване на влияние и конфликти на интереси; “

Приложение № 5 РД-16- 1117 от 2010 г. за условията и реда за предоставяне на финансови средства на представителните сдружения на потребителите следва да придобие следното променено съдържание:

Приложение № 5

Долуподписаната/ият....., ЕГН, в качеството си на представляващ/а сдружение, ЕИК, със седалище и адрес на управление:, на основание чл. 10, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 3, ал. 1, т. 1, 2, 4, 5 и 6 от Наредба № РД-16-1117 от 2010 г. за условията и реда за предоставяне на финансови средства от държавата на представителните сдружения на потребителите

ДЕКЛАРИРАМ, ЧЕ:

Представяваното от мен сдружение:

- не е в производство по несъстоятелност и не е обявено за неплатежоспособно по правилата на националното законодателство;

- действа изключително в защита интересите на потребителите, не е свързано с определена политическа партия и е икономически независимо от производители, вносители, търговци и доставчици;

Известно ми е, че за декларирани от мен неверни данни нося отговорност по чл. 313 от Наказателния кодекс.

Дата: Декларирал/а: (подпис)



Препоръка 8: Мерките за устойчивост на работата на сдруженията на потребителите следва да бъдат част от методиката за оценка заедно с всички останали критерии определящи ефективността на потребителската организация, като основание за нейното признаване и финансова подкрепа.

Съответно чл. 11 в от Наредбата № РД-16-1117 от 1 октомври 2010 г. за условията и реда за предоставяне на финансови средства на представителните сдружения на потребителите от държавата следва да придобие следната редакция:

*„Чл. 11в. ~~Общественото значение на работата в интерес на потребителите~~
Прилаганите мерки за устойчивост и развитие на работата в интерес на потребителите се определя в зависимост от:*

- 1. Изградена организационна структура, вътрешни правила и процедури за управление, финансова отчетност и процедура за предотвияване на влияние от трети страни и конфликт на интереси;*
- 2. Ангажиране на заинтересованите страни: изготвяне на предложения, становища и проекти, свързани със защитата на потребителите, участия в консултативни органи, в срещи с представителни търговски организации, органи на държавна власт .*
- 3. Поддържане капацитета и ресурсите на организацията – наличен експертен капацитет на организацията и поддържането му чрез обучения, участия в семинари, мрежи от организации, поддържана интернет страница, приемна и т.н.*

Съответно, чл. 2 следва да придобие следното съдържание:

„Чл. 2. (1) Сдруженията на потребителите могат да получават финансиране от държавата съобразно ~~обема~~ ефективността (обема и въздействието) и ~~общественото значение на прилаганите мерки за устойчивост и развитие на работата в интерес на потребителите.~~”

Препоръка 9: Необходимо да се обмислят конкретни стъпки, за да се стимулира още по-усилено развитието на организациите на местно ниво, да се наблегне върху подобряване на експертизата и специализацията на екипите и човешките ресурси на сдруженията на потребителите в конкретни сектори на икономиката, където е



особено необходима потребителска защита, например в сферата на финансовите и дигиталните услуги, телекомуникацията, енергетиката.

С оглед развитието на местни структури на организациите, както и да се развиват специализираните им знания е необходимо да се включи съответен на целта законов текст, в Наредба №РД 1117 от 1 10.2009 г. и да се създаде чл. 11 г.

''11 г Организации, действащи като местни организации без налични други такива в областта, или доказали специализацията си предимно в обслужване на потребители онлайн, с жалби в конкретни сектори – финансови, телекомуникационни и други комунални услуги в цялата страна получават финансиране от бюджета на Министерството на икономиката с предимство пред останалите сдружения на потребителите, като тези техни характеристики се отчитат с допълнителна тежест.''

В Закона за местното самоуправление и местната администрация е необходимо към чл. 17 ал. 1 да се добави т.12. и към въпросите от местно значение да бъде добавена и защитата на потребителите. Така нормата да придобие следната редакция:

„Чл. 17. (1) Местното самоуправление се изразява в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на:

- 1. общинското имущество, общинските предприятия, общинските финанси, данъци и такси, общинската администрация;*
- 2. устройството, развитието на територията на общината и населените места в нея;*
- 3. образованието;*
- 4. здравеопазването;*
- 5. културата;*
- 6. благоустрояването и комуналните дейности;*
- 7. социалните услуги;*
- 8. опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси;*
- 9. поддържането и опазването на културни, исторически и архитектурни паметници;*
- 10. развитието на спорта, отдиха и туризма;*
- 11. защитата при бедствия.*
- 12. защитата на потребителите.“*



V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Потребителските организации в страната биха могли да играят изключително важна роля в развитието на икономиката, пазара и достъпа до правосъдие или справедливост.

Направените препоръки и конкретни законови предложения имат за цел да очертаят основните насоки за предстоящи действия. В бъдеще е необходимо да се обмислят конкретни стъпки, за да се стимулира още по-усилено развитието на организациите на местно ниво, да се наблегне върху подобряване на експертизата и специализацията на екипите и човешките ресурси на сдруженията на потребителите в конкретни сектори на икономиката, където е особено необходима потребителска защита, например в сферата на финансовите услуги, телекомуникациите, туристическия, транспортния сектор и енергетиката.

През последните години онлайн търговията, както и услугите и софтуерните продукти, ползвани онлайн придобиват все по-голяма популярност и развитие. Обработката на данни и информация от платформи и посредници, използващи т. нар. тъмни модели (dark patterns) и агресивната реклама ведно с покачването на цените, водят до все по-сериозното нарастване на значението на финансовата култура на потребителите, с оглед на това да бъдат стимулирани да пазаруват отговорно без да бъде застрашаван техния обичаен стандарт на живот. Потребителските организации могат да се окажат фактор, който да подпомага гражданите да вземат разумни решения, да познават правата си и да бъдат равнопоставени пред търговците, дори и когато последните са чуждестранни технологични гиганти.

Самите организации също следва отговорно да се отнасят към ролята, която са избрали да изиграят за обществото ни. Тяхната структура, работни процеси, финансови и човешки ресурси, следва да бъдат прозрачни, адаптивни и насочени към иновациите. От ключово значение е активността им, в посока изготвяне на обучения, кампании, участия в срещи и мрежи, както и други дейности и инициативи, включващи ангажираност и застъпничество.



Източници:

1. Европейска потребителска организация, официален уебсайт: <https://www.beuc.eu/consumer-movements-response-cost-living-crisis>
2. Годишни доклади на КЗП <https://www.kzp.bg/godishni-dokladi>
3. Сайт на потребителската организация DECO <https://deco.pt/missao-valores-e-acao/>
5. Португалския орган за защита на потребителите: <https://www.asae.gov.pt/>
6. Сайт на Европейската комисия: https://commission.europa.eu/system/files/2019-01/national-consumer-organisations_se_listing.pdf