



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

С Т А Н О В И Щ Е

МЕРКИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ПРАВНАТА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

(разработено по собствена инициатива)

София, 16 април 2007г.

В Плана на Икономическия и социален съвет за 2007 г. е заложено разработване на Становище на тема: “Мерки за подобряване правната защита на потребителите”.

Председателят на Икономическия и социален съвет доц. Лалко Дулевски разпредели разработването на Становището на постоянната Комисия по икономическа политика. За докладчик бе определен г-н Богомил Николов. По предложение на Комисията бяха изпратени писма с молба за допълнителна информация до Министерството на правосъдието и до Комисията за защита на потребителите, като двете институции предоставиха в необходимия за разработването на проекта на Становище срок.

На свое заседание на 30.03.2007 г. Комисията по икономическа политика обсъди и прие проект на Становище на тема: “Мерки за подобряване правната защита на потребителите”. На заседанието на комисията бяха поканени и взеха участие в обсъждането на Становището г-н Павел Кърлев – изпълнителен секретар на Федерацията на потребителите, г-н Михаил Шишков – председател на Националния съвет на потребителите в България, г-н Деян Митъов – началник отдел “Правен” в Комисията за защита на потребителите и г-н Георги Тошев – експерт по проекта на Становището.

На своята Пленарна сесия от 16.04.2007 г. Икономическият и социален съвет одобри становището. На пленарната сесия бяха поканени и участваха комисарят Меглена Кунева и г-н Майкъл Хъмфрис – ръководител на представителството на Европейската комисия в България.

Въведение

*«При противоречие на разпоредбите
на два закона се прилагат тези,
които осигуряват по-висока степен
на защита на потребителите»*

Параграф 1 от Допълнителните разпоредби
на Закона за защита на потребителите

В българското законодателство правата на потребители са почти идентични с тези във всяка една друга държава от Европейския съюз. Тяхното ефективно прилагане на практика все още е голямо предизвикателство за българските институции, граждански организации и потребители. Ако в Германия например се решават по няколко хиляди дела годишно, то в България броят им е минимален. Означава ли това, че българските потребители имат по-малко проблеми?

Становището на Икономическия и социален съвет (ИСС) по основния за обществото въпрос - как да се подобри правната защита на българските потребители, е изключително навременно и в интерес на гражданите.

I. Необходимост от правна защита на потребителите

Необходимостта от специална закрила на потребителските права и интереси се поражда от икономическото и информационното превъзходство на търговеца над потребителя, което на практика разрушава прокламираната в закона юридическа равнопоставеност между тях. Причините за подобна неравнопоставеност са в обстоятелството, че за удовлетворяване на своите потребности гражданите се нуждаят от разнообразни стоки и услуги, които да си доставят чрез пазара, като обикновено те не познават в детайли особеностите при производството им и техните характеристики. При засилената конкуренция в повечето пазарни сектори и свързаното с нея разнообразие от продукти за потребителя е почти невъзможно да се ориентира в отделните специфики на предлаганите стоки и услуги. Възможна е хипотеза, при която определени пазарни продукти, макар на пръв поглед да имат сходни

характеристики, да притежават различни функционални особености и да са предназначени за различни цели. По този начин се определя първият от основните проблеми свързани със защитата на потребителите и техните икономически интереси - *липсата на достатъчно обективна информация за предлагането.*

Това е един от основните недостатъци на свободния пазар, който - съчетан с растящото разнообразие в предлагането и относително малкото време, което потребителят може да отдели, за да го проучи внимателно, води до изкривяване на механизма за вземане на решения, като по този начин сериозно застрашава потребителския интерес. Потребителите обикновено предпочитат рекламирани и атрактивни от гледна точка на външния вид продукти, въпреки че е възможно те да не са най-качествените или да не удовлетворяват най-пълно нуждите им.

Закономерна последица от недоброто познаване от страна на потребителите на предлагането и на икономическите закономерности е появата на неравнопоставеност между тях и производителите или търговците. Появява се нуждата от възстановяване на нарушения баланс и тук се откроява вторият от основните проблеми на потребителската защита - *потребителите не познават достатъчно правата и задълженията си, свързани с пазарното поведение при отношенията им с търговците и производителите.*

Потребителите невинаги могат да определят коя сделка най-добре съответства на интересите им и невинаги разбират точно последиците от волеизявлението си, както и значението на отделните клаузи в предлагания им договор. Те не са добре запознати с правата, които имат в определена ситуация, както и с начините за тяхното упражняване. Наред с това се наблюдава нежелание за защита на нарушените права по съдебен ред. Причините за това основно се коренят в недоброто познаване на съдебната система и на процесуалните закони на страната. Значима причина е и честата липса на ресурс от време и средства за водене на съдебни дела, особено в случаите, когато става въпрос за дела с незначителен икономически интерес.

Не такава е ситуацията при търговците и производителите на стоки и услуги поради факта, че те притежават сериозни възможности за ангажиране на

професионалисти в областта на правото, които да защитават техните интереси. Същевременно притежават и необходимите финансови средства за воденето на продължителни и скъпи съдебни процеси.

Наред с посочените основни проблеми, свързани със защитата на правата и икономическите интереси на потребителите, се проявяват и някои допълнителни. Неравнопоставеността на потребителите спрямо търговците има и други измерения и нерядко тя е причинена от действията на самите потребители. Често се проявяват такива проблеми като:

а) *надценяване на собствените възможности за преценка на съответната пазарна стока* при вземането на решения от потребителите;

б) *предоверяване на търговеца или очакване на "щастлив изход" от спорна ситуация* - търговците/производителите имат възможност да ангажират специалисти, които да ги консултират как да привлекат интереса на потребителите, докато последните разчитат само на себе си;

в) *влияние на фактора „време“*

Това, което прави потребителите по правило уязвими, е фактът, че те използват пазара, за да придобият стоки и услуги, с които да удовлетворят свои и на близките си нужди. В тази ситуация от съществено значение за потребителите е *факторът „време“*. В повечето случаи на потребителите им се налага да придобият определен продукт в точно определено време. От гледна точка на търговците и производителите обаче ситуацията е по-различна. Факт е, че икономическият им просперитет зависи от клиентелата, респективно от търговският им оборот, но мястото, което заема отделният потребител при формирането на този оборот, често се пренебрегва от тях. Търговците и производителите демонстрират изключителна готовност да се лишат от даден клиент, но да защитят собствените си интереси. Подобна постановка поставя потребителите в изключително неизгодна позиция при воденето на преговори. Търговците и производителите могат да изискат от потребителя да сключи определена сделка само при предварително установените от тях условия. Изправени пред алтернативата да не сключат сделката въобще, потребителите приемат тези условия, въпреки че си дават ясна сметка за неизгодната позиция, в която се поставят. В този случай конкуренцията невинаги предлага алтернатива, тъй като търговската практика и условията в договорите нерядко се унифицират от представителите на даден бранш.

Тези фактори често стават причина за сериозни затруднения и икономически загуби за потребителите. Резултатът от неравностойното положение на потребителите на пазара и възможността на търговците и производителите да злоупотребяват с него закономерно води до несправедливост и нестабилност в икономическия, правния и обществения ред. Засягането на широки слоеве от населението предизвиква социално недоволство, а недоверието на потребителите към пазара свива оборота, като се отразява негативно върху икономическото развитие.

Всички тези фактори мотивират икономически развитите държави да обърнат внимание на нуждата от разработване на правни механизми и процедури за защита на правата на потребителите. В настоящото Становище целта е да бъдат изследвани именно тези механизми посредством анализ на основните правни инструменти, уредени в Закона за защита на потребителите.

II. Правни инструменти за защита на потребителите при разрешаването на потребителски спорове

Потребителската защита е важно постижение на съвременното общество. Законът за защита на потребителите (обн. ДВ, бр. 99 от 9.12.2005 г., в сила от 10.06.2006 г.) е специалният закон, който урежда правната материя в областта на потребителската защита в България.

Основна причина за необходимостта от правна защита на потребителите е възникването на спор между тях и търговеца. Потребителският спор представлява разминаване между позициите на търговеца и потребителя относно начина на изпълнение на задълженията по сключения между тях договор (продажба на стока, лизинг, предоставена услуга и пр.). Най-често спорове възникват, когато са нарушени законните права на потребителите, като право на информация, право на защита на живота и здравето им от опасни стоки, или когато са засегнати техни икономически интереси.

Споровете - в повечето случаи, са пряк резултат от преднамерено незачитане на потребителските права (заблуждаване на потребителя относно качествата на предлагания продукт, цената, условията на поддръжка и ремонт,

срока на годност и др.). Възможно е да се дължат и на разминаване в конкретните очаквания и представи на потребителя за стоката/услугата и действително предоставеното от търговеца/производителя (констатирани липси или дефекти на продукта, неудовлетвореност от качествата на стоката).

Потребителските спорове съществуват в почти всички сектори на икономиката. Този факт налага създаването, съществуването и прилагането на съвременни правни методи и средства за разрешаването им, в интерес на справедливостта и зачитането на потребителските права, както и за гарантиране на сигурност и баланс в търговския оборот.

Разрешаването на потребителските спорове може да се осъществи чрез различни начини и форми, които условно могат да се обособят като извънсъдебни и съдебни.

1. Извънсъдебно разрешаване на потребителски спорове

а) преговори с търговеца

Преговорите с търговеца или производителя на стоката или услугата са най-разпространеното средство за разрешаване на потребителски спорове. По този начин - чрез непосредствен контакт и диалог, се цели постигане на споразумение в интерес на двете страни. Предимството на този метод е неговата бързина, икономичност и ефективност при уреждане на потребителските спорове в развитите пазарни стопанства. Уреждането на потребителски спорове чрез пряк контакт укрепва доверието между потребител и търговец и спомага, от една страна, за поддържане на имиджа на търговеца, а от друга - на удовлетвореността на потребителя. Основно преимущество на този извънсъдебен способ е, че спестява значителни финансови средства на спорещите страни. Подобно уреждане на спора повишава доверието на потребителите в пазара и е фактор за насърчаване на търговския оборот. У нас все още търговците невинаги са склонни на пряк и толерантен диалог с потребителите. В голяма степен това се дължи на ниската им търговска култура, породена от липсата на продължително упражняване на търговската професия, или търсенето на лесна и бърза печалба. От съществено значение за това положение е неблагоприятната пазарна среда в България, свързана със

слабото потребителско търсене и ниската покупателна способност на населението. Неплатежоспособният пазар лесно привлича стоки с ниско качество или съмнителен произход. Следва да се отбележи и фактът, че законодателната рамка за защита на потребителите не се познава достатъчно добре нито от страна на търговците, нито от страна на потребителите. Категорично липсват опит в прилагането на законодателните разпоредби и натрупана практика в решаването на потребителски спорове. Тревога буди и фактът, че към настоящия момент съдебната практика в решаването на тези спорове може да се окачестви като нищожна. Липсата на съдебна практика е фактор, който влияе изключително негативно върху развитието на позитивното право, свързано със защитата на потребителите.

Основният извод, който се налага, е, че преговорите с търговеца са достъпен, икономичен и ефективен способ за разрешаването на потребителски спорове. Недостатъкът е, че не са в състояние да осигурят необходимата равнопоставеност на страните. Налице е опасност от неравнопоставено третиране на потребителя от страна на търговеца или производителя, въпреки волята на двете страни за разрешаване на спора. От основно значение тук е по-голямата икономическа сила на търговеца/производителя.

б) посредничество на сдруженията на потребителите

Често използвано средство в практиката е разрешаването на потребителски спорове чрез преговори с търговеца с посредничеството на потребителска организация. При този способ потребителска организация подпомага потребителя при уреждането на спорове, като преговаря от негово име или консултира детайлно потребителя за това, как ефективно да подходи към всеки конкретен случай. Това е алтернативен метод, който представлява комбинация между преговорите с търговеца и помирителния способ.

Предимството му се изразява във въвеждането на институционалния капацитет и опита на потребителските организации в преговорите с търговците. В много случаи авторитетът и познанията на потребителските сдружения натезават за ефективното разрешаване на породилите се спорове.

В много държави, включително и в България, възниква специализация по отрасли (например в областта на застрахователните услуги) у потребителските

сдружения, което още повече засилва ефективността на прилагането на този метод.

в) помирителни комисии

Помирителните комисии, специализирани в областта на потребителските спорове, са създадени по силата на Закона за защита на потребителите (обн. ДВ, бр. 99 от 9.12.2005 г., в сила от 10.06.2006 г. и Правилника за работата на помирителните комисии (обн. ДВ, бр. 13 от 10.02.2006 г., в сила от 10.06.2006 г.). Помирителните комисии са разпространена форма за извънсъдебно разрешаване на потребителски спорове в страните от Европейския съюз. Мотивите за създаването им се коренят в обстоятелството, че съдебните процедури са продължителни и за тяхното водене са необходими специални знания, както и сериозни финансови средства. Тези кумулативно проявяващи се фактори твърде често са пречка за много от потребителите да защитят правата си по съдебен ред, поради което голям брой нарушения на техните права остават без реални санкции, въпреки че са уредени в закона. Това естествено води до формиране на недоверие у потребителите във възможностите и механизмите, предоставяни от действащото законодателство, за защита на техните права и икономически интереси пред съда.

Производствата пред помирителните комисии са един от механизмите за противодействие на подобни тенденции. Ефективността на тяхната дейност зависи от спазването на принципите на независимост, обективност и безпристрастност при вземането на решения. Производствата пред тях следва да протичат и при спазване на строго установени процедури, гарантиращи изслушването на спорещите страни и надлежното събиране на необходимите за изясняване на фактичката обстановка по случая доказателства. По този начин се гарантира законосъобразността на проведените производства.

Правният режим на помирителните комисии е уреден в раздел II от глава IX, чл. 182-185 от Закона за защита на потребителите. Седалището и районът на действие на помирителните комисии се определят със заповед на министъра на икономиката и енергетиката, който одобрява списък на членовете им, които ще съдействат за постигането на споразумение между потребители и търговци. Помирителната комисия е в състав: председател и по един представител на сдружение на търговците и на сдружение на потребителите.

Помирителната комисия съдейства за доброволното уреждане на спорове между потребители и търговци чрез сключване на споразумение между страните по спора. Важно е да се отбележи, *че производството пред помирителна комисия не е задължителна предпоставка за предявяване на иск пред съда*. Това производство се развива *самостоятелно* и може да тече *едновременно* с производство пред съд.

Пример: В случай че едновременно са налице производство пред съд и производство пред Помирителна комисия, ако производството пред Помирителна комисия приключи с удовлетворяващо и двете страни споразумение, би следвало производството пред съд да бъде прекратено посредством оттегляне на исковата молба от подалата я страна. По този начин съдът се десезира, като се спестява значителен финансов и експертен ресурс (това е и вложената от законодателя идея в ЗЗП).

Може да се направи изводът, че с производствата пред Помирителна комисия законодателят насърчава извънсъдебното разрешаване на потребителските спорове. Целта е да се постигне процесуална икономия и естествено да се облекчи съдебната система, с което ще се постигне ефективност на правораздавателните органи и създаване на ценна съдебна практика. Същевременно ще се спести значителен времеви, икономически и експертен ресурс.

2. Съдебно решаване на потребителски спорове

а) индивидуална защита

Съдебната защита е инструментът, който осигурява най-трайна защита на интересите на потребителя. Недостатъците в нейното осъществяване обаче са сериозни на този етап от развитието на съдебната система в България. Съдебните процедури са бавни и свързани със значителни разходи. Съдебното решаване на потребителските спорове не е икономически оправдано и на практика се лишава от смисъл, когато става въпрос за спорове с малък финансов интерес. Поради това потребителите предпочитат да не стигат до съд, приемайки нарушаването на техните права като нещо, на което те не могат ефективно да противодействат. Това създава сериозно недоверие към съдебната система и нарушава сигурността на гражданите. Като последица

липсата на заведени дела пречатства създаването и на съдебна практика по ЗЗП, която да послужи като основа за подобряване на законодателството в материята на потребителската защита.

По Конституция българските съдилища са натоварени с разрешаването на съдебните спорове. Тяхна задача е да осигурят законността и стабилността в обществените отношения. Разглеждането и разрешаването на един съдебен спор се подчинява на строго установени правила и процедури. Потребителските спорове са гражданскоправни спорове. За тяхното разглеждане не съществуват специални правила и към тях пълно приложение намират нормите на Гражданския процесуален кодекс (ГПК). Съдът е органът, овластен да разреши със задължителен за страните акт един спор между потребител и търговец. Потребителят трябва да се обърне към съда посредством предявяването на иск срещу търговеца и да следва общия гражданскоправен ред. В действителност обаче съдебното производство представлява сложна система от норми, ориентирането в които рядко е по силите на човек без специални знания в тази област. Непознаването на процедурите крие сериозна заплаха от увреждане на интересите на лицето, чиито потребителски права са нарушени, тъй като процесът е силно формализиран и изобилства със срокове, чието пропускане прави невъзможно извършването на съответното действие. Така може да се окаже, че не са формулирани правилно исканията до съда или че не са били представени важни доказателства и да се стигне до невъзможност от предоставяне на защита. Влязлото в сила съдебно решение от своя страна прави невъзможно воденето на същия спор между същите страни, дори и когато увреденото лице не е успяло успешно да се защити.

Предвид гореизложеното може да се направи изводът, че съдебните процедури са бавно и скъпоструващо средство за разрешаване на потребителски спорове. Този способ обаче има съществено предимство пред останалите, а именно предимството на задължителния характер на съдебното решение и възможността за неговото принудително изпълнение. Съдебното решаване на потребителските спорове налага трайни решения и вменява определено поведение, което се дължи от всяка една от спорещите страни.

б) колективна защита

Колективната защита на правата и икономическите интереси на потребителите е отдавна позната практика в САЩ и страните от Европейския съюз. Чрез нея се дава възможност за осъществяване на санкция за нарушения на законодателството, защитаващо потребителите, без да е нужно да се доказва конкретно увреждане. В правната теория и практика съществуват два вида колективни иски: **корпоративен** – характерен за европейската правна система, и **групов** – характерен за правната система на САЩ. Нашата правна система познава и двата вида колективни иски. Тук ще бъдат изследвани възможностите за колективна защита на интересите на потребителите според българското законодателство.

Исковите за защита на колективните права и интереси на потребителите или, както са известни в практиката – колективните иски, имат сериозен превантивен ефект, тъй като могат да бъдат предявени във всеки един момент от началото на нарушението, без да е необходимо да се изчаква настъпването на евентуален вредоносен резултат. Чрез тях могат да бъдат преследвани и злоупотреби на ниска стойност. По този начин се санкционира търговската практика за извършване на голям брой дребни нарушения (всяко едно на незначителна стойност, но общият ефект от които води до сериозна облага за търговеца), която демотивира отделния ощетен потребител да търси правата си.

Колективните иски позволяват натрупването на значителен обем съдебна практика по прилагането на потребителското законодателство. За разлика от индивидуалния иск, който защитава правата на конкретно засегнато от нарушението лице, колективният иск защитава общия интерес на всички потребители на пазара. Активно легитимирани да предявяват колективни иски са сдруженията на потребителите (чл.188 от ЗЗП), Комисията за защита на потребителите, група потребители или отделни потребители. Чрез тях може да се иска от съда да установи извършването на нарушение на ЗЗП или на друг нормативен акт, който пряко или косвено защитава интересите на потребителите. Ако претенцията изхожда от потребителско сдружение, то може да иска и обезщетение за вредите, причинени на колективния потребителски интерес.

По сега действащия закон са налице *три иска за защита на колективни права и интереси на потребителите*, които са от два вида – корпоративни и групови.

- Иск за преустановяване или за забрана на действия или търговски практики, които са в нарушение на колективните интереси на потребителите, уреден в чл.186 от ЗЗП.

- Иск, който сдруженията на потребителите могат да предявяват за обезщетяване на вредите, причинени на колективните интереси на потребителите, уреден в чл.188 от ЗЗП. Тук законодателят дава възможност за предявяване на иск без значение на размера на щетите и броя на увредените лица и могат ли да бъдат страна в процеса и да вземат отношение по предявения иск. Наред с това законодателят не се интересува от това, дали има реално настъпили вреди и увредени лица от нарушенията, т.е. нарушенията могат да бъдат и формални (не се изисква наличие на резултат – настъпване на конкретна вреда). Достатъчно е интересите на потребителите да бъдат поставени в опасност. В този случай активно легитимирани да предявят иск са сдруженията за защита на потребителите (чл. 188 от ЗЗП), като активната им легитимация произтича директно от закона (*ex lege*). Това са хипотезите, в които става въпрос за иск за обезщетяване на вреди, причинени на колективните интереси на потребителите. При това не е необходимо кръгът на увредените лица да може да бъде установен. Законът не държи сметка дали вредите са реално претърпени, а дали интересите на потребителите са поставени в опасност.

- Иск за причинени вреди на двама или повече потребители, уреден в чл.189 от ЗЗП. Този колективен иск е нов за българската правна уредба за защита на потребителите. Той може да бъде предявен само от сдружение за защита на потребителите, но не и от държавен орган като Комисията за защита на потребителите (КЗП).

В този случай сдруженията на потребителите могат да предявят иск за обезщетение за претърпени от потребителите вреди от тяхно име, като тяхната активна легитимация произтича от факта на упълномощаването им от двама или повече потребители, претърпели вреди (чл. 189). За разлика от чл. 188 тук увредените лица следва задължително да бъдат установени.

III. Актуално състояние на практиката за правна защита на потребителите

Състоянието на различните форми за разрешаване на потребителски спорове и ефективността на тяхното прилагане са индикатор за нивото на развитие на системата на потребителска защита на отделните държави. В България поради по-бавния процес на реализация на пазарните реформи и въвеждането на модерно потребителско законодателство все още не е налице достатъчна практика в разрешаването на потребителските спорове. Това до голяма степен се дължи на непознаването на различните инструменти, предвидени от законодателството, за разрешаване на споровете между потребители и търговци.

В нашата страна въвеждането на законодателство за защита на потребителите започна в хода на преговорния процес за членство в Европейския съюз. В голямата си част в законодателството ни е отразен дългогодишният опит на тогавашните 15 държави членки. Първият такъв закон бе приетият през 1999 г. - *Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия*, отменен от сега действащия *Закон за защита на потребителите*, в сила от 10 юни 2006 година.

Отчитайки досегашната практика в областта на правната защита на потребителите, Икономическият и социален съвет извежда следните основни проблеми:

1. Недостатъчно използване на законовите възможности за защита на потребителите за гарантиране на техните интереси

Липсата на активно приложение на възможностите за потребителска защита, предвидени в националното законодателство, се дължи на различни причини, най-важните от които са:

1.1. недостатъчна степен на познаване на законодателството, свързано с потребителската защита – това води до много чести емоционални

реакции вместо последователни правни действия за защита на законовите права;

1.2. недостатъчно развита потребителска култура на гражданите – неразвитата потребителска култура се изразява в честа небрежност (например подписване на договор или документ, който не е прочетен преди това), която става повод за възникване на спорове и конфликти;

1.3. ниска степен на доверие между потребители и търговци - това е предпоставка за трудното уреждане на спорове чрез най-ефективното средство - преговори и постигане на споразумение;

1.4. преобладаващото чувство на превъзходство у търговците и производителите и произтичащото от него нарушения на потребителското законодателство – все още голяма част от търговците на пазара се чувстват отговорни само пред контролните органи, а не пред самите потребители;

1.5. недостатъчни или липсващи финансови възможности на голяма част от потребителите - оцетените граждани нямат възможности за водене на съдебни дела при нарушаване на потребителските им права и интереси - факт, който води до ограничаване на достъпа до правосъдие;

1.6. ниска степен на доверие в съдебната система, което в много случаи води и до нежелание на потребителите да търсят правата си в съда;

1.7. продължителността на съдебните производства - до голяма степен нежеланието на засегнатите потребители да търсят защита на правата си пред съд е прекалената продължителност на съдебните производства;

1.8. голяма част от потребителските спорове са за стойности, значително по-ниски от разходите за съдебна защита, което обезсмисля последната.

2. Неэффективност на извънсъдебните способности за защита

Съществуващите в нашето законодателство помирителни комисии представляват извънсъдебно средство за разрешаване на потребителски спорове. Те се основават на посредничеството като метод за разрешаване на спора. То е доброволно средство, при което двете страни постигат споразумение на базата на взаимно договаряне и компромиси. Посредничеството е успешен и доказан метод при някои трудови или семейни спорове в практиката на САЩ и Западна Европа. Предвид специфичните правоотношения, които възникват между потребителите и търговците/производителите, и естествената неравнопоставеност на едните спрямо другите, посредничеството на помирителните комисии не дава очакваните резултати и следва да се търси друг, по-ефективен метод за извънсъдебно решаване на потребителските спорове.

В подкрепа на този извод са и статистическите данни за 2006 година, през която са образувани 113 помирителни производства и резултатите от тях са, както следва:

<i>Общ брой на образуваните помирителни производства</i>	113
<i>Отказ за образуване поради неотстранени непълноти в заявлението</i>	2
<i>Постигнато споразумение в помирителното производство</i>	11
<i>Помирително производство, прекратено поради оттегляне на заявлението от заявителя</i>	5
<i>Помирително производство, прекратено поради отказ на търговеца да участва или да отговори в срок</i>	51
<i>Помирително производство, прекратено поради постигане на споразумение, без да е разгледан спорът в открито заседание</i>	13
<i>Помирително производство, прекратено на основание на това, че спорът не е от компетентността на помирителната комисия</i>	0
<i>Помирително производство, прекратено поради невъзможност на страните да постигнат споразумение</i>	21
<i>Висящи помирителни производства</i>	10

Източник: Доклад за дейността на Комисия за защита на потребителите за 2006 г.

Данните сочат, че постигнатите споразумения са под 10% от производствата и в близо половината от случаите търговците отказват да участват в помирителното производство. Това означава, че държавата изразходва институционален ресурс в администриране на определено неефективна дейност.

Не по-маловажен е и ниският брой на инициирани помирителни производства в България (113 за 2006 г.). За сравнение ще посочим само факта, че в Дания се разглеждат около 5 000 случая годишно от аналогичния орган за извънсъдебно решаване на спорове. Това не означава, че потребителите в Дания имат повече проблеми от българските, а е доказателство, че извънсъдебният механизъм за решаване на спорове е много по-ефективен и популярен.

В този смисъл ясно се налага виждането, че трябва да се потърси по-ефективен метод за извънсъдебно решаване на спорове. Такъв известен метод е *арбитражният*. При него двете страни приемат решението на арбитър (арбитражна комисия), което има задължителна сила и за двете страни, като едновременно с това не пречатства отнасянето на спора и към гражданските съдилища. Поради тази причина арбитражът се е доказал като ефективно средство за разрешаване на спорове и за осигуряване на необходимото ниво на извънсъдебна потребителска защита.

3. Статутът на Националното бюро за правна помощ не позволява пълноценно използване на неговия икономически и експертен ресурс за подпомагане воденето на потребителски дела

Сега *Законът за правната помощ* предоставя възможност за подкрепа на потребителски казуси. Правна помощ се предоставя на лица, които отговарят на условията за получаване на месечни социални помощи по реда на Правилника за прилагане на *Закона за социално подпомагане*, и на лица, настанени в специализирани институции за предоставяне на социални услуги, както и на приемно семейство или на семейство на роднини или близки, при което е настанено дете по реда на *Закона за закрила на детето*. Въпреки че законът обхваща ограничен социален кръг ползватели, той гарантира достъпа

до правосъдие на най-уязвимата част от обществото при спазването на определени законови изисквания.

Макар законът да дава възможност за ползването на ресурси за правна защита на потребителите, тя практически не се използва. Причините за това са:

- недостатъчно познаване от потребителите на възможността за съдействие;

- обвързаност от преценката на съд при решението за предоставяне на правна помощ;

- липса на информация за областите на правото, в които вписаните в регистъра за правна помощ адвокати работят.

При оказване на специфична правна помощ - каквато представлява защитата на потребителите, е от съществено значение тя да бъде предоставяна от специализиран в тази област адвокат. В този смисъл, ако към имената на адвокатите се добавят и сферите на специализация, в които работят, ще може да се избира защитник само измежду специализираните в тази област.

4. Натрупаната съдебна практика по потребителски дела не се обнародва или публикува по подходящ начин, който да дава гражданственост на решени случаи и така да генерира превантивен ефект от законодателството.

Не съществува публичен регистър при административния орган, който да събира и публикува съдебната практика по потребителски въпроси.

5. Ресурсът на сдруженията на потребителите за инициране и водене на колективни иски за защита на потребителските права е недостатъчен. Необходимо е държавата да увеличи предоставяните ресурси за укрепване на капацитета на сдруженията за ефективна правна защита на колективните интереси на потребителите. Това може да се осъществи чрез предоставяне на обучение на юристите на потребителските организации и чрез предоставяне на финансова помощ за водене на колективни дела. Реална възможност е възприемането на проектен или конкурсен принцип при предоставянето на финансиране за завеждане на колективни потребителски иски.

6. Налице са противоречия между някои законови норми в Закона за защита на потребителите и в други специализирани закони, което затруднява ефективното използване на съдебните способности за потребителска защита.

Пример: съгласно член 153 от Закона за енергетиката потребител е всеки собственик на жилище в топлофицирана сграда, независимо че от години (още преди да се въведе тази законова разпоредба) се е отказал от услугата топлоснабдяване, което представлява недопустима принудителна продажба съгласно чл. 62 от Закона за защита на потребителите.

7. Липсва достатъчно уредена защита на потребителските права в сферата на финансовите услуги, телекомуникационните и други видове услуги. Необходимо е по-задълбоченото отчитане на потребителските интереси при развитието на политиките и законодателството в тези сектори.

IV. Предложения за подобряване практиката за правна защита на потребителите

Отчитайки интересите и законовите права на потребителите, на базата на изложените констатации и проблеми и с цел подобряване на правната защита на потребителите Икономическият и социален съвет предлага следните мерки:

1. Изграждане и развитие на система за обучение на потребителите

1.1. Разработване и въвеждане на учебни курсове и магистърски програми по потребителска защита във висшите училища.

1.2. Развитие на форми за непрекъснато обучение на представители на потребителски групи и организации в механизмите за защита на потребителите.

1.3. Държавна подкрепа за издаването на специализирана литература с цел повишаване на правната култура на масовия потребител.

1.4. Ангажиране на обществените медии (БНР и БНТ) за осъществяване на образователни програми и предавания на потребителска тематика.

2. Развитие на ресурсите за правно консултиране и съдействие на потребителите

2.1. Стимулиране на потребителските организации за създаване на правни мрежи от специализирани в потребителското право юристи, с което да се създаде системен механизъм за предоставяне на общодостъпна правна помощ на потребителите.

2.2. Развитие на система от центрове за предоставяне на правни съвети на гражданите при защита на потребителските им права.

2.3. Включване на правните клиники към правните факултети в системата за правна помощ на гражданите по потребителски проблеми.

2.4. По-голяма държавна финансова подкрепа за гражданските организации на потребителите във връзка с осъществяване на колективна защита на потребителските интереси и водене на съдебни дела.

3. Преобразуване на помирителните комисии в арбитражни комисии за извънсъдебно решаване на потребителски спорове

Възприемането на арбитражния принцип за извънсъдебно уреждане на спорове ще повиши ефективността на този способ и неговата популярност. Арбитражният способ е възприет в много европейски държави и навсякъде доказва по-голямата си ефективност в сравнение с посредничеството.

Това може да стане чрез промяна в *Закона за защита на потребителите* и *Правилника за работата на помирителните комисии* към него, като за целта няма да са необходими допълнителни финансови или институционални ресурси.

4. Създаване на обществен фонд за подпомагане воденето на потребителски дела

Целта на този фонд е да се преодолее ограниченият достъп до правосъдие за потребители с нарушени права, които са във фактическа невъзможност да финансират и овъзмездят своята защита.

Такъв фонд може да предоставя финансова помощ за водене на индивидуални или колективни иски от потребители, която да бъде възстановявана след приключване на съдебното производство. Той може да

функционира както в структурата на държавната администрация, така и в рамките на неправителствения сектор, ако се осигури необходимият първоначален финансов ресурс. Идеята е фондът да осигурява част от необходимите средства за водене на съдебни дела и да се рефинансира чрез постъпване на определен процент от присъдените обезщетения по спечелените от гражданите дела.

5. Обучение на магистратите

Понастоящем в рамките на системата за обучение на магистрати в Министерството на правосъдието не се провеждат достатъчно специализирани обучения по прилагане на законодателството за защита на потребителите. С цел осигуряване на адекватно ниво на потребителска защита и повишаване на доверието на потребителите в съдебната система е необходимо периодично повишаване на квалификацията на магистратите и осигуряване на необходимите за това условия и ресурси.

6. Създаване на публичен регистър на съдебните решения по потребителски дела

Създаването на публичен регистър, който да събира и публикува съдебната практика, както и практиката на административните органи, свързана с потребителската защита, е необходима и полезна мярка. Посредством натрупването на информация в подобен публичен регистър ще може в по-голяма степен да се осъществява анализ на актовете от правораздавателната дейност на съдебните и административните органи. Наред с това ще стане възможно уеднаквяването на практиката при решаването на спорове с еднакъв или близък предмет от съдилищата и административните органи на територията на цялата страна.

Създаването на публичен регистър по потребителски дела ще даде достъп и на непрофесионалисти до събраната съдебна практика, което безспорно ще бъде фактор при повишаването на правната култура на потребителите. По-голямата информираност за правните аспекти на потребителската защита ще им даде още по-голяма сигурност при упражняване на потребителските им права, както и при формиране на активното им потребителско поведение.

7. Поддържане на статистика за водените потребителски дела в страната

Понастоящем съдебната система отчита статистически и класифицира единствено административните дела по обжалване на наказателни постановления на контролните органи по Закона за защита на потребителите.

Необходимо е да се изготвя и предоставя на обществото информация за броя и характера на завежданите от потребителите съдебни производства, както и за техния изход.

8. Разширяване на поддържаната от Националното бюро за правна помощ информация, като в Националния регистър за правна помощ се добавят правните области, в които работи всеки адвокат

По този начин ще се избегне съществуващият сега лотариен принцип при избора на правен защитник, което ограничава специализираната правна помощ, предоставяна на гражданите. И когато потребител желае и има право на правна помощ, той ще може да ползва услугите на адвокат, специализиран в областта на потребителското право.

9. С активното участие на организациите за защита на потребителите и другите заинтересовани структури на гражданското общество да се извърши системен анализ на съществуващите противоречия между законовите норми, залегнали в закона за защита на потребителите, и други закони и подзаконови актове, които засягат интересите на потребителите

В резултат на този анализ да се предприемат необходимите законодателни инициативи, като се отчетат и поетите от страната ангажименти във връзка с Амстердамския договор за интегриране на потребителската защита във всички държавни политики.

С настоящото Становище Икономическият и социален съвет изразява консенсусната позиция на представените в него структури на гражданското общество относно съществуващите проблеми в практиката по правната защита на потребителите и възможните мерки за нейното подобряване.

Отчитайки, че защитата на потребителите засяга интересите на всеки гражданин, Икономическият и социален съвет настоява своевременно да продължи диалогът с представителите на изпълнителната и законодателната власт с цел постигане на общоприемливи за цялото гражданско общество решения.

Като оценява достиженията на нашата страна в приемането и развитието на законодателството по защитата на потребителите, ИСС е убеден, че с подобряване на практиката по неговото приложение България има всички предпоставките да се превърне в добър европейски пример за защита правата на потребителите. Затова Икономическият и социален съвет ще подкрепи всички действия на българското правителство и българския парламент, насочени към подобряване на практиката по защита интересите на потребителите.

Същевременно ИСС ще продължи диалога и консултациите и с други непредставени структури на гражданското общество за постигане на максимална обществена подкрепа на правата и интересите на българския потребител.

Икономическият и социален съвет приветства активното участие на еврокомисаря по защита на потребителите – г-жа Меглена Кунева, в Пленарната сесия и нейната подкрепа за усилията на българския граждански парламент за отстояване интересите на структурите на организираното гражданско общество.

/п/

Доц. Лалко Дулевски
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ