

СТАНОВИЩЕ И ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по Законопроекта за потребителския кредит № 52-602-01-41

ДО НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

ДО КОМИСИЯТА ПО ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА, ИНВЕСТИЦИИ И ИНДУСТРИЯ

ОТ

адв. Десислава Любенова Филипова

Становището и законодателните предложения са изготвени съвместно с адв. Веска Волева.

София, 19 септември 2026 г.

Предмет и искане

Уважаеми народни представители,

Подкрепяме приемането на законопроекта по принцип, но считаме, че за да бъдат изпълнени целите на Директива (ЕС) 2023/2225 и да се осигури реална, а не само формална защита, проектът следва да бъде допълнен с ясни частноправни последици, правила срещу заобикалянето, ефективна временна съдебна защита и свързан надзорен механизъм.

Предлагаме водещата комисия да обсъди изложените по-долу текстове при първото гласуване и след приемането на законопроекта по принцип да съдейства за внасянето им като предложения за второ гласуване. Номерацията е съобразена с внесенния правителствен текст и подлежи единствено на техническо привеждане към доклада на комисията.

Пакетът е изготвен като единна система. Той запазва връщането на действително предоставената главница, но отнема договорната доходност при тежко нарушение; ограничава възможността цената да бъде изнесена в скрити плащания; осигурява защита при забава и недействителност; създава инструменти за КЗП и БНБ при повторни и системни нарушения; и намалява риска съдебните разноски да се превърнат в пречка пред достъпа до съд.

Преходна рамка

Директива (ЕС) 2023/2225 изисква мерките за транспониране да бъдат приети и публикувани до 20 ноември 2025 г., а да се прилагат от 20 ноември 2026 г. Директива 2008/48/ЕО продължава да урежда заварените договори до прекратяването им, при изключенията за някои правила относно безсрочните договори (чл. 47 и 48). Мотивите към закона следва изрично да разграничат срока за транспониране, началото на прилагането и режима на заварените договори.

Резюме на предложенията

№	Тема	Предложение
1	Оценка на кредитоспособността	Кредиторът доказва реална оценка; при липса или привидност губи лихвите и разходите.
2	Достъп до документацията	Безплатни копия и пълна

№	Тема	Предложение
		разбивка в 14 дни; 10-годишно съхраняване и процесуални последици.
3	Цена и ГПР	Единен таван, отпадане на изключението за малките кредити и включване на всички икономически свързани плащания.
4	Възнаградителна лихва	Самостоятелен таван 2 пъти законната лихва при обезпечено и 3 пъти при необезпечено вземане.
5	Забава	Само законна лихва върху просрочената главница, без дублиращи плащания и без отказ от частично плащане.
6	Поредност и законна лихва	Главницата се погасява преди лихвите; по-ниска законна лихва за потребител към търговец.
7	Недействителност и реституция	Единен алгоритъм за чистата стойност, приспадане на всички плащания, лихва и давност.
8	Недължимо получени суми	Законна лихва срещу недобросъвестен търговец и доказателствени правила по ЗПК.
9	Временна съдебна защита	Спиране на плащанията без гаранция, когато това е нужно за ефекта на бъдещото решение.
10	Съдебни разноски	Съдът да може мотивирано да приложи справедливост при потребители и лица по чл. 83, ал. 1 ГПК.
11	Запис на заповед и	Клауза не на заповед, всички

№	Тема	Предложение
	менителница	възражения срещу всеки приобретател и отговорност за вреди.
12	Регистър на клаузите	Публичен регистър с отделно установяване и съдебен контрол на материалната еквивалентност.
13	Санкции	Ескалиращи и обратно съразмерни санкции до 4 процента при широко разпространени нарушения.
14	КЗП и БНБ	Задължителен обмен и самостоятелна надзорна преценка, включително продуктови и регистрационни мерки.

Конкретни предложения и мотиви

1 Оценка на кредитоспособността

Проблем. Проектът урежда оценката, но без достатъчно ясна гражданскоправна последица при липсваща, привидна или пренебрегната отрицателна оценка задължението може да остане само административно изискване.

Основание и цел. Член 18 от Директива (ЕС) 2023/2225 изисква задълбочена оценка преди отпускането на кредита. Последицата трябва да бъде ефективна и възпираща, като същевременно запази задължението за връщане на реално предоставената главница.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС и СЕС. Член 18 от Директива (ЕС) 2023/2225 превръща оценката в превантивно задължение: кредитът се предоставя само когато резултатът сочи вероятност потребителят да изпълнява задълженията си. По C-449/13, CA Consumer Finance, EU:C:2014:2464, кредиторът носи доказателствената тежест за изпълнението на преддоговорните задължения, а стандартна декларация на потребителя не може сама да замени доказването. По C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, EU:C:2014:190, санкцията не е възпираща, ако след загубата на договорната лихва кредиторът чрез законна лихва получава икономически резултат, равен или по-благоприятен. C-679/18, OPR-Finance, EU:C:2020:167, изисква националният съд служебно да провери нарушението и да приложи ефективна, пропорционална и възпираща последица. C-755/22, Nárokuj, EU:C:2024:10, потвърждава защитната функция на оценката срещу безотговорно кредитиране.

Сравнително право. Във Франция Code de la consommation, art. L. 312-16, урежда предварителната проверка, а санкционният режим допуска déchéance du droit aux intérêts. В Германия §§ 505a-505d BGB предвиждат частноправни последици, включително намаляване на лихвата и ограничаване на определени права на кредитора. И двата модела подкрепят запазване на главницата и засягане на доходността, вместо автоматична недействителност на целия договор.

Предложен нормативен текст

В чл. 17 се създават ал. 12-17:

„(12) Кредиторът извършва оценката на кредитоспособността и необходимите за нея справки за своя сметка. От потребителя не може да се изисква такса, комисиона или друго плащане за тези действия.

(13) Кредиторът документира използваните източници, доходите, необходимите разходи за издръжка, текущите задължения, извършените проверки, приложената методика, резултата от оценката и основанията за решението за предоставяне на кредита.

(14) Кредиторът доказва, че оценката е извършена преди сключването на договора въз основа на подходяща и достатъчна информация. При липса на съхранена документация се предполага, че оценка не е извършена.

(15) Когато кредиторът не е извършил оценка, извършил е привидна оценка или е предоставил кредит въпреки резултат, от който следва, че потребителят вероятно няма да може да изпълнява задълженията си, потребителят връща получената главница по първоначално уговорения погасителен план, но не дължи възнаградителна лихва и други разходи по кредита.

(16) Кредиторът не може да обяви предсрочна изискуемост, да прекрати договора или да претендира обезщетение за неизпълнение, причинено от обстоятелство, което надлежната оценка е трябвало да установи, освен ако потребителят умишлено е укривил или невярно е представил съществена информация.

(17) Алинеи 15 и 16 се прилагат служебно от съда, след като на страните е предоставена възможност да изразят становище.“

2 Достъп до договора и информацията по кредита

Проблем. Потребителят често не разполага с договора, погасителния план и разбивка на плащанията, а без тях не може да провери основанието и размера на задължението си.

Основание и цел. Безплатният достъп в определен срок и задължението за съхраняване превръщат информационното право в използваемо средство за извънсъдебна и съдебна защита.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС и СЕС. Договорната информация по Директива (ЕС) 2023/2225 трябва да бъде предоставена на траен носител и да позволява на потребителя да разбере и провери задължението си. Принципът на ефективност изисква документалният достъп да не бъде само формален. Решението C-383/18, Lexitor, EU:C:2019:702, показва функционалния подход към информацията и разходите, необходим за реално упражняване на право по кредитния договор; то обаче не определя конкретен срок за предоставяне или съхранение.

Сравнително право. § 810 BGB предоставя общо право на преглед на документ, когато той е съставен в интерес на искащия, удостоверява правоотношение между страните или съдържа разчети за общи отношения. Това е функционален, а не пълен аналог. Избраният 14-дневен срок и 10-годишното съхранение остават национално решение и следва да се обосноват с продължителността на кредитните отношения, давностните срокове и информационната асиметрия.

Предложен нормативен текст

Член 26 се изменя така:

„Чл. 26. (1) По писмено искане на потребителя кредиторът му предоставя безвъзмездно на хартиен или друг траен носител: копие от договора, общите условия, приложенията, анексите и измененията; актуален погасителен план; пълна история на плащанията и усвояванията; разбивка на отнасянето на

всяко плащане; и размера на оставащата чиста главница и другите задължения по вид, основание и размер.

(2) Правото може да бъде упражнено през действието на договора, а след прекратяването или погасяването му - когато информацията е необходима за упражняване или защита на права на потребителя.

(3) Документите и информацията се предоставят в срок до 14 дни от искането.

(4) Когато поради неоснователен отказ или забава потребителят обективно не може да установи основанието или размера на част от задължението си, той не изпада в забава за тази част до предоставянето на информацията и върху нея не се начисляват лихви за забава, неустойки, такси или други разходи.

(5) Уговорка, която изключва или ограничава правата по този член, е нищожна.“

След чл. 26 се създават чл. 26а и 26б:

„Чл. 26а. (1) Кредиторът съхранява документите и данните по чл. 26 за срок 10 години след окончателното погасяване или прекратяване на договора.

(2) При съдебен, изпълнителен или извънсъдебен спор документацията се съхранява до изтичане на 10 години от окончателното приключване на спора или принудителното изпълнение.

Чл. 26б. (1) Кредиторът доказва, че е предоставил в срок пълните документи и информация.

(2) При неизпълнение и след изрично указание на съда съдът може да приеме за доказани твърденията на потребителя относно основанието, размера и погасяването на задължението, доколкото неизпълнението е пречило доказването им.

(3) Ако документите бъдат представени едва в съдебното производство, съдът предоставя подходящ срок за становище и възлага на кредитора допълнителните разходи, причинени от предходния отказ или забава.“

3 Единен таван на ГПР и правило срещу скритите разходи

Проблем. Изключването на кредитите до три минимални работни заплати от общия таван защитава по-слабо именно най-рисковия сегмент. Плащания към гаранتي, застрахователи, посредници и свързани лица могат формално да останат извън ГПР.

Основание и цел. Членове 30 и 31 от Директива (ЕС) 2023/2225 изискват реалната обща цена да бъде видима и позволяват национални тавани срещу прекомерно високи лихви, ГПР и разходи.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС и СЕС. Дефиницията на „общ разход по кредита“ обхваща разходите, известни на кредитора, които потребителят трябва да плати във връзка с договора, включително разходи за допълнителни услуги, когато сключването им е задължително за получаване на кредита или за получаването му при предлаганите условия. В C-714/22, Profi Credit Bulgaria, EU:C:2024:263, СЕС прилага функционален тест към допълнителна услуга: националният съд трябва да провери дали тя фактически е условие за кредита и дали цената ѝ прикрива част от общия разход. C-377/14, Radlinger и Radlingerová, EU:C:2016:283, подчертава необходимостта съдът да разполага с всички правни и фактически данни за служебната проверка и разграничава предоставения капитал от разходите, финансирани чрез кредита.

Сравнително право. Румънският Закон № 243/2024 урежда защита относно общата цена на кредитирането и цесията на вземания и използва специални ценови ограничения. Финландската глава 7 на Kuluttajansuojlaki съчетава ограничения на номиналната лихва и други кредитни разходи. Тези модели подкрепят контрол върху цялата икономическа цена, но не налагат конкретно българския множител.

Предложен нормативен текст

В чл. 22 ал. 5-10 се заменят със следната редакция:

„(5) Годишният процент на разходите по кредита не може да бъде по-висок от пет пъти размера на законната лихва за просрочени парични задължения.

(6) Клауза, предвиждаща плащане над ограничението по ал. 5, е нищожна. Платеното над ограничението се отнася за погасяване на главницата, а след пълното ѝ погасяване се връща на потребителя.

(7) Като разход по кредита се включва всяко плащане, което е фактическо или икономическо условие за получаването, усвояването, обслужването или запазването на кредита при предложените условия, независимо от наименованието, получателя, отделното договаряне или формалната му незадължителност.

(8) В разходите се включват плащанията към гарант, поръчител, застраховател, кредитен посредник, доставчик на допълнителна услуга или свързано с кредитора лице, когато услугата е предложена, определена, организирана или финансирана от кредитора или без нея кредитът не би бил предоставен при същите условия.

(9) Кредиторът се счита за знаещ разходите, определяни или събирани от него, от свързано лице или от лице, към което е насочил потребителя. Кредиторът може да докаже, че конкретен разход не му е бил и обективно не е могъл да му бъде известен.

(10) Разделянето на един икономически разход между няколко договора или получатели не променя включването му в общия разход и в годишния процент на разходите.“

Правно-техническа бележка. Основното предложение премахва специалното изключение по внесения чл. 22, ал. 6. Само ако законодателят запази отделен режим, следва като резервен вариант да се въведат кумулативни дневни тавани от 1, 0,8 и 0,6 процента според размера на кредита и абсолютен таван на цялото задължение, включително обезщетението за забава.

4 Самостоятелен таван на възнаградителната лихва

Проблем. Общият таван на ГПР не изключва цялата цена да бъде концентрирана във възнаградителната лихва, а противоречивата практика по добрите нрави създава несигурност.

Основание и цел. Числовият ориентир следва да стане императивен. Превишаването отнема доходността, но запазва договора, срока и връщането на чистата главница.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС. Член 31 от Директива (ЕС) 2023/2225 изисква държавите членки да въведат мерки за ефективно предотвратяване на прекомерно високи лихви, ГПР или общи разходи; директивата не хармонизира конкретната формула или множител.

Сравнително право. Член 359, § 2¹ от полския Kodeks cywilny определя максималната договорна лихва като двукратен размер на законната лихва. Финландската глава 7, § 17a Kuluttajansuojalaki използва отделен номинален лихвен таван наред с ограничения върху другите разходи. Франция използва периодично публикуван taux de l'usure, а Италия - прагове по Legge n. 108/1996. Тези модели подкрепят самостоятелен лихвен таван, но разграничението „2 пъти обезпечен / 3 пъти необезпечен“ е собствен национален избор и се нуждае от оценка на въздействието.

Предложен нормативен текст

След чл. 22 се създава чл. 22а:

„Чл. 22а. (1) Годишният възнаградителен лихвен процент по договор за потребителски кредит не може да бъде по-висок от:

1. двукратния размер на законната лихва по просрочени парични задължения, когато вземането за връщане на кредита е обезпечено;
 2. трикратния размер на законната лихва по просрочени парични задължения, когато вземането за връщане на кредита не е обезпечено.
- (2) Размерът по ал. 1 се определя към датата на сключване на договора. При променлив лихвен процент максимално допустимият размер при всяко изменение се определя спрямо законната лихва, действаща към датата на влизане в сила на изменението.
- (3) Ограничението се прилага самостоятелно и независимо от ограниченията върху ГПР и общите разходи.
- (4) При превишаване договорът и уговореният срок се запазват, но потребителят връща само чистата стойност на кредита и не дължи възнаградителна лихва, такси, комисиони или други разходи.“

5 Цена на забавата и приемане на частично плащане

Проблем. Законопроектът не трябва да оставя празнота спрямо трите защиты на действащия чл. 33 ЗПК. За една забава не следва да се натрупват мораторна лихва, наказателна лихва, неустойки и такси с еднаква функция.

Основание и цел. Просрочието не може да се превръща в самостоятелен източник на печалба. Същевременно кредиторът запазва законната лихва и присъдените съдебни и изпълнителни разноски.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС. Член 35 от Директива (ЕС) 2023/2225 изисква подходящи мерки за търпимост преди принудително изпълнение и допуска ограничения на допълнителните разходи при неизпълнение. Директива 93/13 изисква проверка дали обезщетението при неизпълнение е несъразмерно високо; кумулирането на плащания с еднаква функция е особено релевантно за тази проверка.

Сравнително право. Германският § 288 BGB използва законово определена лихва за забава и различава потребителските от търговските отношения. Румънският Закон № 243/2024 включва ограничения, насочени към общата цена и вземанията след прехвърляне. Сравнителният аргумент подкрепя функционалната забрана за дублиране; точният обхват на допустимите съдебни и изпълнителни разноски следва да остане под контрола на процесуалния закон.

Предложен нормативен текст

Член 35 се изменя така:

- „Чл. 35. (1) При забава потребителят дължи обезщетение само в размер на законната лихва върху просрочената непогасена главница и само за времето на забавата.
- (2) За същата забава не се дължат договорна наказателна лихва, неустойка, такса за напомняне, управление или събиране, комисиона, разход за извънсъдебно събиране или друго плащане с обезщетителна или санкционна функция.
- (3) Кредиторът може да иска само действително направени и разумни разходи за допустимо съдебно или изпълнително производство, присъдени или определени по приложимия процесуален ред.
- (4) Уговорка, която пряко или непряко дублира или увеличава обезщетението за една и съща забава, е нищожна.
- (5) Частичното плащане се отнася по реда на чл. 76, ал. 3 от Закона за задълженията и договорите.
- (6) Кредиторът не може да откаже да приеме частично плащане по потребителски кредит.“

Правно-техническа бележка. Ако в окончателната структура материалните правила за забавата останат след чл. 48, същото съдържание следва да бъде позиционирано като нов чл. 48а, без да се допуска дублиране.

6 Поредност при частично плащане и по-ниска законна лихва

Проблем. По общия ред частичните плащания могат дълго да обслужват лихви, без да намаляват главницата. Общата законна лихва за забава не отчита различието между потребителски и търговски задължения.

Основание и цел. Намаляването на главницата ограничава базата за бъдещо олихвяване. Специалната ставка ЕЦБ плюс 5 процентни пункта запазва обезщетението, но забавя спираловидното нарастване на потребителския дълг.

Допълнителна правна обосновка

Сравнително право. § 1932 от чешкия Občanský zákoník е пряк сравнителен модел за отнасяне на частичното плащане при потребителски дълг по начин, който дава предимство на главницата пред лихвите. § 288, ал. 1 BGB определя за парични задължения на потребители законна лихва за забава от пет процентни пункта над базисния лихвен процент, докато за търговски отношения се използва по-висока добавка. Това подкрепя диференциацията според качеството на длъжника.

Граница на аналогията. Формулата „лихвен процент по основните операции по рефинансиране на ЕЦБ + 5 пункта“ не е идентична с германския базисен процент по § 247 BGB. Ако се използва германският модел като мотив, следва да се подчертае, че българската референтна база е самостоятелен избор.

Предложен нормативен текст

В чл. 76 ЗЗД се създава ал. 3:

„(3) Когато длъжникът е потребител и е в забава по парично задължение, произтичащо от договор с търговец, и плащането не е достатъчно за цялото изискуемо задължение, се погасяват последователно: 1. установените по основание и размер съдебни и изпълнителни разноси; 2. изискуемата главница; 3. възнаградителната лихва; 4. обезщетението за забава; 5. неустойките, таксите, комисионите и другите вземания, свързани с неизпълнението. Уговорка във вреда на потребителя е нищожна. Алинеята се прилага и след прехвърляне на вземането.“

В чл. 86 ЗЗД се създава ал. 3:

„(3) Когато длъжникът е потребител и задължението произтича от договор с търговец, законната лихва за забава е равна на лихвения процент по основните операции по рефинансиране на Европейската централна банка, в сила на 1 януари, съответно на 1 юли на текущата година, увеличен с 5 процентни пункта. Не може да се уговаря по-високо обезщетение, нито неустойка, такса или друго плащане със същата икономическа функция. Разпоредбата се прилага и след прехвърляне на вземането.“

7 Недействителност чиста стойност реституция лихва и давност

Проблем. Посочването, че потребителят дължи само чистата стойност, не е достатъчно без алгоритъм за плащанията, третите лица, законната лихва и началото на давността.

Основание и цел. Единният разчет трябва да води до един и същ резултат независимо кой е започнал спора. Кредиторът не трябва да възстановява изгубената договорна доходност под друго наименование.

Допълнителна правна обосновка

СЕС. C-520/21, Bank M., EU:C:2023:478, изключва след недействителност поради неравноправни клаузи претенция на банката за допълнително възнаграждение над връщането на предоставения капитал и евентуалната законна лихва за забава; C-140/22, mBank, EU:C:2023:965, не допуска защитата да зависи от формално изявление на потребителя. C-28/22 разглежда асиметричните начални моменти на насрещните реституционни претенции и изисква ефективността на потребителската защита да не бъде обезсилена. По C-484/21 и C-561/21, решения от 25 април 2024 г., давностният режим трябва да оставя реална възможност потребителят да узнае за неравноправността и правата си; решение по чуждо дело само по себе си не установява индивидуално знание.

Сравнително право. Член 1303 от испанския Código Civil свързва недействителността с взаимно връщане на престациите, плодовете и цената с лихвите. Това подкрепя пълния реституционен разчет, но не предопределя предложения 30-дневен срок или началния момент на кредиторската забава.

Граница. C-520/21, C-140/22 и C-28/22 са по Директива 93/13 и договори, отпадащи поради неравноправни клаузи. Те са силна принципна, но не автоматично идентична опора за всяка недействителност по ЗПК.

Предложен нормативен текст

Член 39 се изменя така:

„Чл. 39. (1) При недействителност на договора потребителят връща само непогасената чиста стойност на кредита и не дължи договорна лихва или други разходи.

(2) Чистата стойност е действително предоставената парична сума или друга непосредствена имуществена облага. В нея не се включват удържани или платени лихви, такси, комисиони, неустойки, застрахователни премии, възнаграждения за гаранция или поръчителство и цени на допълнителни услуги.

(3) Плащане към трето или свързано лице се включва в чистата стойност само ако кредиторът докаже действително предоставена самостоятелна имуществена облага за потребителя, която не прикрива разход по кредита.

(4) От чистата стойност се приспадат хронологично всички плащания, извършени от потребителя или за негова сметка във връзка с договора, независимо от договорното или счетоводното им отнасяне и от формалния получател, когато кредиторът или свързано с него лице е получило икономическата облага.

(5) Ако плащанията надхвърлят чистата стойност, кредиторът връща разликата. Върху нея се дължи законна лихва съгласно чл. 55а ЗЗД.

(6) Кредиторът не може да претендира възнаграждение за ползването на капитала, обезщетение, индексация, неустойка или друго плащане, което пряко или косвено възстановява изгубената договорна доходност.

(7) Върху непогасения остатък от чистата стойност законна лихва за забава се дължи само след влизане в сила на съдебен акт, който установява недействителността и размера на остатъка, връщане на потребителя на точен разчет и изтичане на 30 дни от връщането. Искане, основано на действителността на договора и включващо договорна лихва или разходи, не поставя потребителя в забава за чистата стойност.

(8) Давността за вземането на потребителя започва да тече от деня, в който той е узнал или разумно е могъл да узнае за порока, за правото си на връщане и за необходимите данни за определяне на претенцията. Публикуването на съдебна практика или решение по чуждо дело не доказва такова знание.

(9) Кредиторът доказва размера и датата на предоставената чиста стойност, всички получени плащания и верността на разчета.

(10) Уговорка в отклонение от този член във вреда на потребителя е нищожна.“

8 Законна лихва върху недължимо получени суми

Проблем. Потребителят не трябва да бъде поставян в по-неблагоприятно положение, когато търговецът професионално е знаел или е бил длъжен да знае, че получава сума без основание.

Основание и цел. Правилото отличава недобросъвестния професионален получател и свързва специалната потребителска уредба с общата реституция.

Допълнителна правна обосновка

СЕС и принцип на пълна реституция. Линията Gutiérrez Naranjo (C-154/15, C-307/15 и C-308/15), C-520/21 и C-224/19 и C-259/19 изисква възстановяване на правното и фактическото положение без неравноправната клауза и недопускане национални правила да лишат реституцията от практически ефект.

Сравнително право. Франция, Code civil, art. 1352-7, Италия, Codice civile, art. 2033, и Германия, § 819 BGB, свързват обхвата или началото на реституционната отговорност със знанието/недобросъвестността на получателя. Испанският art. 1303 Código Civil включва лихвата в последиците на недействителността. Тези модели подкрепят разграничение според недобросъвестността, но предложената дефиниция „при професионална грижа не е могъл да не знае“ е национална конкретизация и следва да остане оборима чрез доказване на релевантните факти.

Предложен нормативен текст

След чл. 55 ЗЗД се създава чл. 55а:

„Чл. 55а. (1) При връщане на парична сума, получена без правно основание от търговец във връзка с договор с потребител, законната лихва се дължи: 1. при недобросъвестност - от деня на получаването без покана; 2. в останалите случаи - от деня на получаване на извънсъдебното или съдебното искане.

(2) Недобросъвестен е търговецът, който е знаел или при дължимата професионална грижа не е могъл да не знае, че няма основание да получи сумата.

(3) Искането е достатъчно, ако позволява да се установят договорът и основанията за връщане. Точният размер не е необходим, когато може да бъде определен от данни, които се намират или са длъжни да се намират у търговеца.“

След чл. 39 ЗПК се създава чл. 39а:

„Чл. 39а. При недължимо плащане по потребителски кредит се прилага чл. 55а ЗЗД. При писмено възражение кредиторът предоставя в срока за отговор по жалбата справка за плащанията, датите, отнасянето им и изчислената законна лихва. При неизпълнение кредиторът носи доказателствената тежест за тези данни и липсата им не може да бъде противопоставена на потребителя.“

9 Обезпечителна мярка спиране на плащанията

Проблем. Продължаващите плащания по време на делото увеличават бъдещата реституция, а едностранното им спиране излага потребителя на санкции и събиране.

Основание и цел. Съдът трябва да може да запази полезния ефект на бъдещото решение чрез пропорционална временна мярка, без потребителят да бъде възпрепятстван от гаранция.

Допълнителна правна обосновка

СЕС. C-287/22, Getin Noble Bank, EU:C:2023:491, приема, че членове 6, § 1 и 7, § 1 от Директива 93/13 във връзка с принципа на ефективност не допускат национална практика, която изключва временна

мярка за спиране на месечните плащания, когато тя е необходима, за да се гарантира пълната ефективност на окончателното решение. Мярката трябва да бъде преценена конкретно и пропорционално.

Сравнителен контекст. Делото произхожда от Полша и се отнася до обезпечение в спорове за кредити в швейцарски франкове. То подкрепя самия инструмент „временно спиране на плащанията“, но не установява общо правило, че гаранция никога не може да се изисква. Пълното освобождаване от гаранция е национален избор, който следва да се мотивира с риска финансовото условие да обезсмисли защитата.

Предложен нормативен текст

В чл. 397 ГПК се създава ал. 4:

„(4) При предявен иск от потребител за установяване недействителност на договор за потребителски кредит или за връщане на суми, платени без основание или над дължимото по такъв договор, съдът може да допусне като обезпечителна мярка временно спиране на плащанията по договора до приключване на производството с влязъл в сила съдебен акт, когато искът е вероятно основателен и мярката е необходима, за да се гарантира пълната ефективност на бъдещото решение.

Допускането на мярката не се обуславя от предоставяне на гаранция от потребителя.

За срока на мярката неплащането не представлява забава и не може да бъде основание за лихва за забава, неустойка, такса, друг разход, предсрочна изискуемост, съдебно или извънсъдебно събиране на спрените плащания или подаване на информация за просрочие.

При определяне на обхвата и продължителността съдът съобразява чистата стойност, извършените плащания, риска от надплащане, финансовото положение на страните и изискването мярката да не надхвърля необходимото.“

10 Разноски по справедливост в особени случаи

Проблем. Твърдото математическо разпределение на разноските може да има възпиращ ефект, особено при потребителски спорове, противоречива практика, частично уважаване или особено уязвимо имуществено и здравословно положение.

Основание и цел. По модела на чл. 102 от полския Кодекс за гражданско производство съдът следва да разполага с ограничена и мотивирана възможност да приложи справедливостта, без да се отменя общият принцип за отговорност според изхода на спора.

Допълнителна правна обосновка

СЕС. По съединени дела C-224/19 и C-259/19, CaixaBank и BBVA, EU:C:2020:578, процесуалните правила за разноските не могат да възпират потребителя да упражни правата си по Директива 93/13, включително когато уважаването е частично поради начина, по който е формулиран или оценен спорът. Принципът не изисква автоматично освобождаване, а ефективен и невъзпиращ режим.

Сравнително право. Член 102 от полския Kodeks postępowania cywilnego позволява в „особено оправдани случаи“ съдът да възложи само част от разноските на загубилата страна или изобщо да не ги възложи. Нормата е обща, не специално потребителска, и предоставя мотивирана съдебна дискреция. Българското предложение стеснява приложението до уязвими лица и потребители и изброява критерии, което увеличава предвидимостта.

Предложен нормативен текст

В чл. 78 ГПК се създава ал. 11:

„(11) В особени случаи съдът може, след като изложи мотиви, да присъди в полза на насрещната страна всички или част от направените разноси или да не възложи тяхното възстановяване, когато загубилата делото страна е лице по чл. 83, ал. 1 или потребител по смисъла на Закона за защита на потребителите, като съобрази принципа на справедливостта, имущественото и здравословното положение на страната, сложността и характера на спора, състоянието на съдебната практика и добросъвестното процесуално поведение.“

11 Менителнични ефекти и запазване на възраженията

Проблем. Абстрактният менителничен ефект може да бъде отделен от договора и да ограничи личните възражения срещу добросъвестен приобретател.

Основание и цел. Задължителната клауза не на заповед превръща прехвърлянето в цесия и запазва възраженията. Нищожността и отговорността за вреди отнемат икономическия стимул за заобикаляне.

Допълнителна правна обосновка

СЕС. C-176/17, Profi Credit Polska, EU:C:2018:711, установява, че процесът по запис на заповед не може да направи практически невъзможна или прекомерно трудна съдебната проверка на основния потребителски договор; съдът трябва да може да изиска договора и да провери неравноправните клаузи.

Сравнително право. Член 41 от полския Закон за потребителския кредит изисква записът на заповед или чекът, даден на кредитора за обезпечение, да съдържа клауза „не на заповед“ или равнозначна; законът урежда и отговорност на кредитора при приемане или прехвърляне в нарушение. Моделът е пряка опора за ректа клаузата и запазването на възраженията. В Люксембург се среща още по-строг превантивен модел чрез забрана на менителнични обезпечения в потребителски отношения.

Предложен нормативен текст

В чл. 46 се правят следните изменения:

„(3) Менителничният ефект по ал. 2 трябва да съдържа клауза „не на заповед“ или равнозначен израз. Той може да бъде прехвърлян само във формата и с последиците на цесията. Потребителят може да противопостави на всеки приобретател всички възражения, които има срещу първоначалния кредитор.

(4) Запис на заповед и менителница, издадени в нарушение на ал. 2 или без клаузата по ал. 3, са нищожни.

(7) Кредиторът отговаря за всички вреди, причинени на потребителя при нарушение на този член, включително за недължимо платените или принудително събраните в полза на приобретател суми, лихви и разноси вследствие на прехвърляне на менителничния ефект. Отговорността не се изключва само поради това, че потребителят не е противопоставил или не е успял да установи възраженията си в производството срещу приобретателя.“

12 Публичен регистър на неравноправните клаузи

Проблем. Окончателните решения и административни актове са разпръснати, което затруднява установяването на повторно използвана идентична или еквивалентна клауза.

Основание и цел. Регистърът трябва да подпомага превенцията и санкционирането, но да не превръща решение по чуждо дело в автоматична санкция без участие и съдебен контрол.

Допълнителна правна обосновка

СЕС. C-472/10, Invitel, EU:C:2012:242, допуска решението по колективен иск да има действие спрямо всички потребители, сключили договори със същия търговец при същите общи условия, когато националното право предвижда това. C-119/15, Biuro podróży „Partner“, EU:C:2016:987, разглежда полския регистър и подчертава изискванията за ефективност, правна сигурност и възможност търговецът да установи дали използваната клауза е идентична/еквивалентна. C-139/22, mBank, EU:C:2023:692, приема, че публичен и актуален регистър може да бъде релевантен за санкциониране на използването на еквивалентни клаузи, ако търговецът има ефективен съдебен контрол върху еквивалентността.

Извод. Предложеният информационен и доказателствен ефект е по-предпазлив от автоматична сила на пресъдено нещо. Отделното производство по ал. 3 е ключово за правото на изслушване и за разграничението между идентичност, материална еквивалентност и сходство.

Предложен нормативен текст

Създава се чл. 89а:

„Чл. 89а. (1) КЗП поддържа безплатен публичен електронен регистър на влезлите в сила съдебни решения и административни актове относно неравноправни или нищожни клаузи в договори за потребителски кредит.

(2) Публикуват се текстът на клаузата, видът на договора, правното основание, диспозитивът, датата на влизане в сила и данни за последваща отмяна или изменение, при спазване на защитата на личните данни.

(3) Материалната еквивалентност на друга клауза се установява в отделно производство с участие на засегнатия търговец и право на съдебно обжалване.

(4) Вписването има информационно и доказателствено значение и не създава автоматична сила на пресъдено нещо спрямо лица, които не са участвали в производството.“

13 Ескалиращи и оборотно съразмерни санкции

Проблем. Фиксираната санкция може да се превърне в предвидим разход за незаконен бизнес модел, особено при масово използвани стандартни договори.

Основание и цел. Санкцията трябва да отразява тежестта, повторемостта, мащаба, икономическата облага и размера на нарушителя и да достига до 4 процента при широко разпространени нарушения.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС. Директива (ЕС) 2019/2161 въведе за координирани действия по Регламент (ЕС) 2017/2394 изискване максималната глоба при широко разпространени нарушения и нарушения с измерение на Съюза да бъде най-малко 4% от годишния оборот в засегнатите държави членки; когато данни за оборота не са налични, максималният размер трябва да бъде най-малко 2 млн. евро. Член 44 от Директива (ЕС) 2023/2225 изисква санкциите да са ефективни, пропорционални и възпиращи.

СЕС. C-42/15, Home Credit Slovakia, EU:C:2016:842, приема, че загубата на лихви и разходи може да е пропорционална при нарушение на задължение със съществено значение. C-565/12 изисква да се оцени реалният икономически, а не само формалният възпиращ ефект. C-714/22 потвърждава, че санкционната последица трябва да бъде съобразена с тежестта на нарушението.

Правно-технически извод. За да се отрази еднозначно минималното изискване на правото на ЕС, предложеният нормативен текст определя максималния размер на санкцията на 4 на сто от годишния оборот, като конкретната санкция се индивидуализира според тежестта на нарушението.

Предложен нормативен текст

В чл. 90 се създават ал. 3-5:

„(3) При широко разпространено нарушение или широко разпространено нарушение с измерение на Съюза максималният размер на имуществената санкция е 4 на сто от годишния оборот на нарушителя в засегнатите държави членки за предходната финансова година.

(4) Когато информация за оборота не е налична, максималната имуществена санкция е 2 000 000 евро.

(5) При определяне на санкцията се отчитат естеството, тежестта, мащабът и продължителността на нарушението, броят на засегнатите потребители, получената облага или избегнатата загуба, вредите, повторността, предприетите корективни действия и санкциите за същото нарушение в други държави членки.“

За повторни и системни нарушения се предвиждат последователно по-високи санкционни диапазони, като за едно и също деяние не се налагат две имуществени санкции по ЗПК и ЗЗП.

14 Обмен между КЗП и БНБ и регистрационни мерки

Проблем. Материалният потребителски контрол и регистрационният режим на финансовите институции не са свързани чрез задължителен и проследим обмен.

Основание и цел. КЗП следва да установява потребителското нарушение, а БНБ самостоятелно да избира съразмерната надзорна последица. Заличаването е крайна, а не автоматична мярка.

Допълнителна правна обосновка

Право на ЕС. Директива (ЕС) 2023/2225 изисква кредиторите и посредниците, които не са кредитни институции, да подлежат на подходящ режим на допускане, регистрация и надзор, а санкциите да са ефективни, пропорционални и възпиращи. Регламент (ЕС) 2017/2394 насърчава координацията и обмена между компетентните органи при вътрешно- и трансгранични нарушения.

Сравнително право. Френският надзорен модел съчетава потребителски контрол от DGCCRF с отделни надзорни правомощия на ACPR, включително предупреждения, предписания, ограничения и разрешителни последици. Сравнителният извод подкрепя „надзорна стълбица“ и самостоятелна преценка на финансовия регулатор, а не автоматично заличаване.

Правно-технически извод. Продуктовите, управленските и регистрационните мерки следва да бъдат изрично уредени в ЗКИ с ясни адресати, предпоставки, самостоятелно производство пред БНБ, съразмерност и съдебен контрол. Влезният в сила акт на КЗП следва да бъде основание за започване на производството и доказателство за установените в него факти, без да предопределя вида на надзорната мярка.

Предложен нормативен текст

Създава се чл. 90а ЗПК:

„Чл. 90а. (1) КЗП и БНБ обменят необходимата информация за тежки, повторни или системни нарушения при спазване на ограниченията за защитена информация.

(2) При констатирано системно нарушение от банка или финансова институция КЗП уведомява БНБ. БНБ извършва самостоятелна преценка в рамките на своите правомощия.“

В чл. 3а ЗКИ се създават нови алинеи със следното съдържание:

„Когато БНБ получи от КЗП влязъл в сила акт за тежко, системно или повторно нарушение на законодателството за потребителския кредит, извършено от финансова институция, вписана в регистъра по този член, тя образува самостоятелно административно производство за преценка дали лицето продължава да отговаря на изискванията за вписване и дали е необходима надзорна мярка.

При избора на мярка БНБ отчита естеството, тежестта, продължителността и повторяемостта на нарушението, броя на засегнатите потребители, причинените вреди, получената облага и предприетите корективни действия. БНБ може да: даде задължително предписание; изиска план за отстраняване; изиска независим преглед на вътрешния контрол; ограничи предлагането на конкретен кредитен продукт; забрани за срок до шест месеца сключването на нови договори от определен вид; изиска замяна на отговорен ръководител; или заличи финансовата институция от регистъра, когато по-лека мярка не може да преустанови нарушението или предходна мярка не е изпълнена.

Влезният в сила акт на КЗП е основание за образуване на производството и доказателство за установените в него факти. БНБ извършва самостоятелна преценка на предпоставките и вида на мярката. Преди постановяването ѝ лицето се уведомява, получава достъп до преписката и разполага с най-малко 14 дни за възражения и доказателства. Мярката се налага с мотивиран акт при спазване на принципа на съразмерност и подлежи на съдебно обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс.“

Общи мотиви

Предложенията действат като система през целия жизнен цикъл на кредита. Преди сключването се изисква реална и доказуема оценка на кредитоспособността. При сключването цялата икономическа цена попада под общия таван, а възнаградителната лихва има самостоятелна граница. При изпълнението просрочието не поражда многократно обезщетяване и частичните плащания намаляват главницата. При спор съдът разполага с временна защита и с възможност да предотврати възпиращия ефект на разноските. При недействителност всички плащания се нетират и кредиторът не възстановява изгубената доходност чрез друга претенция. При повторни нарушения регистърът, санкциите и обменът между КЗП и БНБ превръщат единичните решения в реална превенция.

Пакетът не въвежда автоматична крайна санкция. Главницата остава дължима; оборотните санкции се индивидуализират; материалната еквивалентност се установява в отделно производство; БНБ извършва самостоятелна преценка; заличаването от регистъра е крайна мярка; а съдебната дискреция за разноските е ограничена до особени случаи и изисква мотиви.

Системен извод

Практиката на СЕС очертава общ тест за всяка национална последица: тя трябва да възстановява реално положението на потребителя, да отнема икономическата полза от нарушението, да е съразмерна с тежестта му и да може да бъде приложена служебно, когато материалите по делото позволяват това. Сравнителните модели показват, че частноправни санкции, лихвени и разходни тавани, ректа мениелнична клауза, дискреция относно разноските и надзорна стълбица не са чужди на правните системи на държавите членки. Конкретните числа и институционалната компетентност обаче трябва да бъдат обосновани и изрично уредени от българския законодател.

Основни правни основания

- Директива (ЕС) 2023/2225, по-специално чл. 18, 30, 31, 35, 39, 41, 44, 47 и 48.
- Директива 93/13/ЕИО и принципът на ефективност на съдебната защита.
- Директива (ЕС) 2019/2161 и Регламент (ЕС) 2017/2394 относно санкциите при широко разпространени нарушения.
- Практика на СЕС: C-449/13, C-565/12, C-679/18, C-755/22, C-377/14, C-714/22, C-520/21, C-140/22, C-28/22, C-287/22, C-176/17, C-472/10, C-119/15, C-139/22, C-224/19 и C-259/19.

- Практика на ВКС по прилагането на чл. 22-23 ЗПК и относно разностите в потребителските спорове, включително Решение № 129 от 30.07.2024 г. по т. д. № 630/2023 г., I т. о.
- Сравнителни модели: чл. 102 от полския Кодекс за гражданско производство; чл. 41 от полския Закон за потребителския кредит; чл. 359, § 2¹ от полския Граждански кодекс; § 1932 от чешкия Граждански кодекс; §§ 288, 505a-505d и 810 BGB; чл. 1303 от испанския Código Civil; Закон № 243/2024 на Румъния; глава 7 от финландския Kuluttajansuojlaki.

Използвани официални източници

- [Директива \(ЕС\) 2023/2225 – EUR-Lex](#)
- [Директива 2008/48/EO – EUR-Lex](#)
- [Директива 93/13/ЕИО – EUR-Lex](#)
- [C-449/13, CA Consumer Finance](#)
- [C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais](#)
- [C-679/18, OPR-Finance](#)
- [C-42/15, Home Credit Slovakia](#)
- [C-520/21, Bank M.](#)
- [C-287/22, Getin Noble Bank](#)
- [C-176/17, Profi Credit Polska](#)
- [C-472/10, Invitel](#)
- [C-119/15, Biuro podróży Partner](#)
- [C-139/22, mBank](#)
- [C-377/14, Radlinger и Radlingerová](#)
- [C-714/22, Profi Credit Bulgaria](#)
- [Франция – Code de la consommation](#)
- [Германия – Bürgerliches Gesetzbuch](#)
- [Полша – Kodeks cywilny](#)
- [Полша – Ustawa o kredycie konsumenckim](#)
- [Финландия – Kuluttajansuojlaki 38/1978](#)
- [Чехия – Občanský zákoník 89/2012 Sb.](#)
- [Испания – Código Civil](#)
- [Румъния – Legea nr. 243/2024](#)

Заклучително искане

Молим становището да бъде приложено към материалите по Законопроекта за потребителския кредит № 52-602-01-41, да бъде предоставено на членовете на водещата комисия и предложенията да бъдат обсъдени при подготовката на законопроекта за второ гласуване.

Оставаме на разположение за участие в заседание на комисията, за допълнителна правна обосновка и за техническо привеждане на номерацията към приетия на първо гласуване текст.

Подател:

адв. Десислава Любенова Филипова

Становището и законодателните предложения са изготвени съвместно с адв. Веска Волева.

Подписано с квалифициран електронен подпис

Адрес за кореспонденция: гр. София, ул. „Петър Парчевич“ № 1, ет. 5, ап. 14

Телефон: 0879 021 272 Електронна поща: adv_filipova@advokatfilipova.eu