



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
Н. SAUGMANDSGAARD ØE  
представено на 2 юни 2016 година<sup>1</sup>

Дело C-119/15

**Biuro podróży „Partner“ Sp. z o.o., Sp. komandytowa w Dąbrowie Górniczej**  
**срещу**  
**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

(Преюдициално запитване, отправено от Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny  
(Варшавски апелативен съд, гражданско отделение, Полша)

„Преюдициално запитване — Защита на потребителите — Директива 93/13/ЕО — Директива 2009/22/ЕО — Действие *erga omnes* на съдебното решение, с което се установява неравноправност на клауза в общи условия, след вписването ѝ в публичен регистър — Имуществена санкция, наложена на продавача или доставчика, използвал тази или равностойна на нея клауза в общите си условия, без той да е участвал в производството за установяване на неравноправност на клаузата — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Право на изслушване“

### I – Въведение

1. Съдебно решение, с което се установява неравноправност на клауза в потребителски договор, очевидно може да бъде обвързващо като съдебен прецедент. Могат ли обаче държавите членки да придават на такова решение действие *erga omnes*, така че то да има задължителна сила за продавачите и доставчиците, които не са участвали в производството? Това е въпросът, който се поставя пред Съда по настоящото дело.

2. Преюдициалното запитване е отправено във връзка със спор между търговец и полските органи за защита на конкуренцията и потребителите по повод на наложената на търговеца имуществена санкция за това, че в общите условия на потребителски договори използва клаузи, считани за равностойни на клаузи, които преди това са били обявени за неравноправни и са вписани на това основание в публичен регистър, при все че въпросният търговец не е участвал в производството, в което е констатирана неравноправността на съдържащите се в регистъра клаузи.

3. Запитващата юрисдикция основно иска от Съда да установи по същество дали член 6, параграф 1 и член 7 от Директива 93/13/ЕО<sup>2</sup> във връзка с членове 1 и 2 от Директива 2009/22/ЕО<sup>3</sup> допускат правна уредба като приложимата в спора, с който е сезирана тази юрисдикция.

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори (ОВ L 95, стр. 29; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 2, стр. 273 и поправка в ОВ L 293, 2014 г., стр. 59).

3 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (ОВ L 110, стр. 30).

4. В този контекст Съдът е приканен да определи, в неразглеждан досега аспект, границите на процесуалната автономия на държавите членки в рамките на Директива 93/13 и правилния баланс между ефективната защита на потребителите срещу неравноправни клаузи и правото на изслушване на продавача или доставчика, гарантирано с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

## II – Правна уредба

### A – Правото на Съюза

#### 1. Директива 93/13

#### 5. Член 3 от Директива 93/13 гласи:

„1. В случаите, когато дадена договорна клауза не е индивидуално договорена, се счита за неравноправна, когато въпреки изискването за добросъвестност, тя създава в ущърб на потребителя значителна неравнопоставеност между правата и задълженията, произтичащи от договора.

2. Не се счита за индивидуално договорена клауза, която е съставена предварително и следователно потребителят не е имал възможност да влияе на нейното съдържание, по-специално във връзка с договори с общи условия.

[...]

Когато продавач или доставчик твърди, че клауза от договор с общи условия е договорена индивидуално, той следва да докаже това с факти.

3. Приложението съдържа примерен и неизчерпателен списък на клаузи, които се смятат за неравноправни“.

6. Що се отнася до преценката за неравноправност на дадена договорна клауза, член 4, параграф 1 от тази директива предвижда:

„Без да се засяга член 7, преценката за неравноправност на дадена клауза се извършва, като се отчита характер[ът] на стоките или услугите, за които е сключен договорът, и се вземат предвид всички обстоятелства, довели до сключването му, към момента на самото сключване, както и всички останали клаузи в договора, или такива, съдържащи се в друг договор, от който той произтича“.

#### 7. Член 6, параграф 1 от Директивата гласи:

„Държавите членки определят изискването, включените неравноправни клаузи в договори между потребители и продавачи или доставчици да не са обвързващи за потребителя, при условията на тяхното национално право, и че договорът продължава да действа за страните по останалите условия, когато може да се изпълнява и без неравноправните клаузи“.

#### 8. Член 7 от Директива 93/13 гласи:

„1. Държавите членки осигуряват, че в интерес на потребителите и конкурентите, съществуват подходящи и ефективни мерки за предотвратяване на употребата на неравноправни клаузи в договори, сключени между потребители и продавачи или доставчици.

2. Посочените в параграф 1 мерки включват разпоредби, даващи възможност на лица или организации, които имат правен интерес от защитата на потребителите, по смисъла на националното законодателство, да сезират, при условията на националното право, съд или компетентен административен орган, които да решат дали клаузите на договора, изготвени с цел за общо използване са неравноправни, и да предприемат подходящи и ефективни мерки по преустановяване на продължаваща употреба на подобни клаузи.

3. С оглед на действащото национално законодателство, правните средства за защита, посочени в параграф 2, може да са насочени отделно, или заедно, срещу известен брой продавачи или доставчици от един и същ икономически сектор, или техни сдружения, които използват или препоръчват употребата на същите, или подобни по смисъл, договори с общи условия“.

9. Съгласно член 8 от Директива 93/13 държавите членки могат да приемат или да запазят в сила по-строги разпоредби от предвидените в Директивата, стига те да са в съответствие с Договора.

10. Член 8а, параграф 1 от Директива 93/13 гласи следното<sup>4</sup>:

„1. Когато държава членка приема разпоредби в съответствие с член 8, тя информира Комисията за това, както и за всякакви последващи промени, по-специално когато тези разпоредби:

[...]

— съдържат списъци на клаузи на договори, които се считат за неравноправни“.

2. Директива 2009/22

11. Член 1 от Директива 2009/22, в редакцията му, в сила към момента на настъпване на фактите по спора в главното производство, е озаглавен „Приложно поле“ и гласи:

„1. Целта на настоящата директива е да сближи законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки по отношение на посочените в член 2 искове за преустановяване на нарушения, целящи защита на колективните интереси на потребителите, посочени в директивите, изброени в приложение I, с оглед осигуряване безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар.

2. За целите на настоящата директива нарушение означава всяко действие, противоречащо на директивите, изброени в приложение I, така както са транспонирани в националния правопорядък на държавите членки, което уврежда колективните интереси, посочени в параграф 1“.

12. В точка 5 от приложение I към Директива 2009/22, озаглавено „Списък на директивите, посочени в член 1“, е упомената Директива 93/13.

4 — Член 8а не е бил в сила към момента на настъпване на фактите по спора в главното производство. Той е въведен с Директива 2011/83/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2011 година относно правата на потребителите, за изменение на Директива 93/13/ЕИО на Съвета и Директива 1999/44/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 85/577/ЕИО на Съвета и Директива 97/7/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L304, стр. 64). Съгласно член 28, параграф 2 от Директива 2011/83 тя се прилага за договори, сключени след 13 юни 2014 г.

13. Член 2, параграф 1 от Директива 2009/22 е озаглавен „Искове за преустановяване на нарушения“ и гласи:

„1. Държавите членки определят съдилищата или административните органи, компетентни да се произнасят в производствата, образувани по инициатива на компетентните структури по смисъла на член 3, целящи:

- а) преустановяване или забрана на всякакво нарушение, с необходимата грижа и при необходимост в рамките на бързо производство;
- б) при необходимост — вземане на мерки, като публикуване на цялото решение или на откъси от него в считана за подходяща форма и/или публикуване на коригиращо изявление с оглед отстраняване на продължаващите последици от нарушението;
- в) доколкото правната система на съответната държава членка позволява това — осъждане на ответната страна да заплати в полза на държавата или на всеки бенефициер, посочен или предвиден във вътрешното законодателство, определена сума за всеки ден на забава или всяка друга сума, предвидена в националното законодателство, с оглед гарантиране изпълнението на решенията, в случай на неизпълнение на решението в срока, определен от съда или административните органи“.

Б – *Полското право*

1. Законът за защита на конкуренцията и потребителите

14. Член 24, параграф 1 и параграф 2, точка 1 от Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (Закон за защита на конкуренцията и потребителите) от 16 февруари 2007 г. (Dz. U., бр. 50, позиция 331), в редакцията му, приложима към спора в главното производство, гласи<sup>5</sup>:

„1. Забранява се използването на практики, които съставляват нарушение на колективните интереси на потребителите.

2. „Практика, която съставлява нарушение на колективните интереси на потребителите“, е всяко неправомерно поведение на търговец, което уврежда тези интереси, и конкретно:

- 1) използването в общи условия на клаузи, вписани в регистъра на недопустимите клаузи в общи условия, посочен в член 479<sup>45</sup> от Гражданския процесуален кодекс от 17 ноември 1964 г. (Dz. U., бр. 43, позиция 296, съответно изменен)“.

15. Член 26, параграф 1 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите гласи:

„1. Когато установи нарушение на забраната по член 24, председателят [на Комисията за защита на конкуренцията и потребителите] издава решение, с което обявява практиката за нарушение на колективните интереси на потребителите и разпорежда да бъде преустановена [...]“.

<sup>5</sup> — От акта за преюдициално запитване е видно, че член 24, параграф 2, точка 1 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите привежда националното право в съответствие с Директива 98/27/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 19 май 1998 година относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (ОВ L 166, стр. 51; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 4, стр. 217), отменена и заменена с Директива 2009/22, считано от 29 декември 2009 г.

16. Член 106, параграф 1, точка 4 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите гласи:

„1. Председателят на [Комисията за защита на конкуренцията и потребителите] може с решение да наложи на търговеца имуществена санкция, чийто размер не може да превишава 10 % от оборота, реализиран през финансовата година, предхождаща годината, в която е наложена санкцията, когато търговецът дори и неумишлено:

[...]

4) използва практика, която съставлява нарушение на колективните интереси на потребителите по смисъла на член 24“.

2. Гражданският процесуален кодекс

17. Член 479<sup>42</sup>, параграф 1, член 479<sup>43</sup> и член 479<sup>45</sup>, параграфи 1—3 от Kodeks postępowania cywilnego (Граждански процесуален кодекс) от 17 ноември 1964 г. (Dz. U., 2014 г., позиция 101) в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „Гражданският процесуален кодекс“), гласят<sup>6</sup>:

„Член 479<sup>42</sup>

1. Когато уважава иска, в диспозитива на решението си съдът възпроизвежда съдържанието на обявените за недопустими клаузи в общи условия и забранява тяхното използване.

Член 479<sup>43</sup>

Влязлото в сила съдебно решение произвежда действие по отношение на трети лица след вписването на обявената за недопустима клауза в регистъра по член 479<sup>45</sup>, параграф 2.

Член 479<sup>45</sup>

1. Съдът изпраща копие от влязлото в сила съдебно решение, с което уважава иска, на председателя на [Комисията за защита на конкуренцията и потребителите].

2. Въз основа на посочените в параграф 1 съдебни решения председателят на [Комисията за защита на конкуренцията и потребителите] води регистър на обявените за недопустими клаузи в общи условия.

3. Регистърът по параграф 2 е публичен“.

**III – Фактите и спорът в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда**

18. С решение от 22 ноември 2011 г. председателят на Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Комисия за защита на конкуренцията и потребителите, Полша, наричана по-нататък „UOKiK“) налага имуществена санкция в размер на 21 127 PLN (полски злоти) (около 4 940 EUR) на дружеството НК Zakład Usługowo Handlowy „Partner“ Sp. z o.o. (наричано по-нататък „НК Partner“), което извършва стопанска дейност в частност в областта на туристическите услуги. Решението е издадено на основание член 24, параграф 1, член 24, параграф 2, точка 1 и

6 — От акта за преюдициално запитване е видно, че член 479<sup>42</sup>, параграф 1, член 479<sup>43</sup> и член 479<sup>45</sup>, параграфи 1—3 от Гражданския процесуален кодекс са въведени в полското право с цел транспониране на Директива 93/13.

член 106, параграф 1, точка 4 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите, по съображение че в общите условия на договорите си за туристически пътувания НК Partner е използвало клаузи, равностойни на клаузи, които вече са обявени за недопустими и са вписани в публичния регистър на неравноправните клаузи по член 479<sup>45</sup>, параграф 2 от Гражданския процесуален кодекс (наричан по-нататък „регистърът на неравноправните клаузи“)<sup>7</sup>.

19. НК Partner подава жалба срещу решението на председателя на UOKiK от 22 ноември 2011 г. пред Sąd Okręgowy w Warszawie — Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Варшавски окръжен съд — Съд за защита на конкуренцията и потребителите, наричан по-нататък „SOKiK“), като иска отмяна на решението и при условията на евентуалност, намаляване на имуществената санкция. Докато тече производството пред SOKiK, дружеството НК Partner се разделя, при което всички свързани с туристическата дейност права и задължения на НК Partner преминават у жалбоподателя — дружеството Biuro podróży „Partner“ Sp. Z o.o. (наричано по-нататък „Biuro podróży Partner“). С решение от 19 ноември 2013 г. SOKiK отхвърля жалбата, като приема становището на председателя на UOKiK, че използваните от НК Partner клаузи са равностойни на съдържащите се в регистъра на неравноправните клаузи.

20. Biuro podróży Partner обжалва по въззивен ред пред Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny (Варшавски апелативен съд, гражданско отделение, Полша), като иска отмяна на решението от 22 ноември 2011 г. на председателя на UOKiK и при условията на евентуалност, отмяна на съдебното решение на SOKiK от 19 ноември 2013 г. и връщане на делото пред този съд за ново разглеждане.

21. Тъй като храни съмнения относно тълкуването на правото на Съюза, Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny (Варшавски апелативен съд, гражданско отделение) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1. С оглед на член 6, параграф 1 и член 7 от [Директива 93/13] във връзка с членове 1 и 2 от [Директива 2009/22] може ли прилагането в договори с общи условия на разпоредби с еднакво съдържание като някои разпоредби, обявени за недопустими с влязло в сила съдебно решение и вписани в регистъра на недопустимите разпоредби в договорите с общи условия, да се приеме — по отношение на друг търговец, който не е участвал в производството, приключило с вписването на разпоредбата в регистъра на недопустимите разпоредби в договорите с общи условия — за неправомерно действие, което от гледна точка на националното право представлява практика в нарушение на колективните интереси на потребителите и е основание за налагане на имуществена санкция в национално административно производство?
2. С оглед на член 267, трета алинея от Договора за функционирането на Европейския съюз кой национален съд е юрисдикция, чиито решения не подлежат на обжалване съгласно националното право — второинстанционният съд, чиито решения по въззивни жалби подлежат на касационно обжалване като предвиденото в полския Граждански процесуален кодекс, или пък Sąd Najwyższy (Върховният съд), който е компетентен да се произнесе по касационната жалба?“.

7 — Ще отбележа, че терминът „неравноправен“ не се съдържа в полската правна уредба, в която вместо него се използва терминът „недопустим“ (вж. точки 14—17 от настоящото заключение). Ще си позволя обаче да предположа, че двата термина са с еднакво значение, като считам, че полската правна уредба е приведена в съответствие с правото на Съюза. Използваните от НК Partner спорни клаузи се отнасят до отговорността на участника, тоест потребителя, за вредите, настъпили по негова вина или по вина на лица под негов надзор, до изключването на отговорността на НК Partner при настъпването на някои събития, както и до невъзстановяването на стойността на услугите, които участникът не е използвал. Една от спорните клаузи например гласи следното: „[НК Partner] не възстановява стойността на услугите, които участникът не е използвал по зависещи от самия него причини“.

22. С оглед на ясната практика на Съда относно тълкуването на член 267, трета алинея ДФЕС<sup>8</sup> вторият преюдициален въпрос не повдига нови правни проблеми. Поради това ще дам заключение само по първия преюдициален въпрос, който до този момент не е обсъждан.

23. Писмени становища представят полското правителство и Европейската комисия. В проведеното на 9 март 2016 г. съдебно заседание участват полското правителство и Комисията.

#### IV – Правен анализ

##### A – Предварителни бележки

1. Полската система за защита на потребителите срещу неравноправни клаузи

24. Най-напред следва да се обсъди по-подробно полската система за защита на потребителите срещу неравноправни клаузи, с която се установяват три форми на контрол върху този вид клаузи, а именно индивидуален, абстрактен и административен<sup>9</sup>.

25. Индивидуалният контрол се упражнява при спор пред общите съдилища между потребители и продавачи или доставчици относно неравноправността на съдържащи се в конкретни договори клаузи. При индивидуалния контрол съдебното решение има задължителна сила само за страните по делото.

26. За сметка на това абстрактният контрол се упражнява от специализиран съд, а именно SOKiK, по специален ред, установен с някои разпоредби на Гражданския процесуален кодекс, сред които и член 479<sup>42</sup>, параграф 1, член 479<sup>43</sup> и член 479<sup>45</sup>, параграфи 1—3<sup>10</sup>. Този контрол, който се отнася единствено до съдържащите се в общи условия клаузи, има за цел да премахва неравноправните клаузи. Преценката на SOKiK се основава на текста на спорната клауза и поради това не зависи от начина, по който тя е използвана в конкретните договори<sup>11</sup>. Така SOKiK може да бъде сезиран в частност от всеки потребител, независимо дали е обвързан с конкретен договор, а също и от неправителствените организации за защита на интересите на потребителите и от председателя на UOKiK<sup>12</sup>.

8 — Вж. по-специално решения от 4 юни 2002 г., Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:329, т. 16—19) и от 16 декември 2008 г., Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, т. 75—79).

9 — Следващото изложение за полската система се основава на предоставените от запитващата юрисдикция и допълнени от полското правителство сведения, които не изглеждат да са оспорвани. По отношение на полската система вж. *Trzaskowski*, R. Skutki uznania postanowienia wzorca umowy za niedozwolone i jego wpisu do rejestru w sferze przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.i.k.) w świetle orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. — Prawo w działaniu sprawy cywilne, 20/2014, р. 123. Явно полската система за защита на потребителите е изменена с Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Закон за изменение на закона за защита на конкуренцията и потребителите и някои други закони) от 5 август 2015 г. (Dz. U., 2015 г., позиция 1634). Това изменение обаче влиза в сила едва на 17 април 2016 г., като образуванието преди тази дата произходства се водят съгласно действалите преди това правила (член 8 от Закона).

10 — Вж. точка 17 от настоящото заключение.

11 — По думите на полското правителство при упражняването на абстрактен контрол SOKiK установява „нормативното съдържание“ на съответната клауза.

12 — Съгласно член 479<sup>38</sup>, параграфи 1 и 2 от Гражданския процесуален кодекс абстрактен контрол може да се упражнява и по почин на регионалните омбудсмани за защита на потребителите, а при определени условия — и по почин на чуждестранна организация, включена в списъка с организациите с право да предявяват иски в държавите членки за установяване на недопустимост на клаузи в общи условия, списък, който се публикува в *Официален вестник на Европейския съюз*.

27. Когато се произнася по неравноправността на клауза в общи условия в рамките на абстрактния контрол, съгласно член 479<sup>42</sup>, параграф 1 от Гражданския процесуален кодекс SOKiK възпроизвежда в диспозитива на решението си съдържанието на спорната клауза и забранява използването ѝ. Влязлото в сила решение, с което се уважава искът, след това се публикува, а обявената за неравноправна клауза се вписва в регистъра на неравноправните клаузи, воден от председателя на UOKiK. Според полското правителство, когато клауза е вписана в регистъра, не е възможно да бъде коригирана или заличена от регистъра.

28. Според полското правителство административният контрол е тясно свързан с абстрактния, тъй като чрез него се изпълняват решенията на SOKiK. Всъщност при административния контрол председателят на UOKiK определя дали спорната клауза е идентична или равностойна на договорна клауза, вписана в регистъра на неравноправните клаузи, с оглед по-специално на съдържанието на спорната клауза и последиците от нея за потребителите. За да бъдат равностойни, не е необходимо съдържанието на сравняваните клаузи да бъде идентично. Достатъчно е да се установи, че спорната клауза отговаря като хипотеза на клаузата, вписана в регистъра. Продавачът или доставчикът, чиито клаузи са предмет на административен контрол, по принцип няма възможност да оспорва констатацията за неравноправност на спорната клауза при конкретните обстоятелства, а може да оспорва само констатацията, че тя е равностойна на вече вписани в регистъра клаузи.

29. Когато установи нарушение на забраната по член 24, параграф 2, точка 1 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите<sup>13</sup>, председателят на UOKiK разпорежда с решение преустановяване на практиката, съставляваща нарушение на колективните интереси на потребителите, и евентуално налага имуществена санкция на продавача или доставчика по силата на член 106, параграф 1, точка 4 от този закон.

30. Решенията на председателя на UOKiK подлежат на съдебен контрол, упражняван от SOKiK като първа инстанция и от Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny (Варшавски апелативен съд, гражданско отделение) като втора инстанция<sup>14</sup>. От акта на запитващата юрисдикция е видно, че целта на този съдебен контрол е не да се прецени неравноправността на спорната клауза, а да се провери дали тя е равностойна на други клаузи, съдържащи се в регистъра на неравноправните клаузи.

## 2. По съдържанието на първия преюдициален въпрос

31. От акта за преюдициално запитване е видно, че са налице съмнения относно тълкуването на член 24, параграф 2, точка 1 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите и на член 479<sup>43</sup> от Гражданския процесуален кодекс<sup>15</sup>, пораждащи различия както в съдебната практика, така и в доктрината. Според запитващата юрисдикция има две противоположни тези в тази област.

13 — Видно от текста му, член 24, параграф 2, точка 1 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите се отнася до „използването в общи условия на клаузи, вписани в регистъра“. Според полското правителство от практиката на Sąd Najwyższy (Върховният съд) и на SOKiK обаче следва, че използването на „равностойни“ клаузи също се счита за нарушение на колективните интереси на потребителите по смисъла на този член.

14 — Възможно е впоследствие да се подаде и касационна жалба пред Sąd Najwyższy (Върховен съд).

15 — В това отношение запитващата юрисдикция посочва параграф 2 от член 479<sup>43</sup>. Струва ми се обаче очевидно, че това се дължи на техническа грешка, тъй като въпросният параграф 2 не се споменава нито в предоставеното от тази юрисдикция изложение на националното право, нито в становищата на полското правителство и Комисията.



32. Съгласно първата теза, защитавана от председателя на УОКіК в главното производство и основана на буквален прочит на член 479<sup>43</sup> от Гражданския процесуален кодекс, постановяваните от SOKiK решения в рамките на абстрактния контрол имат действие *erga omnes* по отношение на всеки продавач или доставчик след вписването им в регистъра на неравноправните клаузи<sup>16</sup> (наричана по-нататък „първата тълкувателна теза“).

33. Съгласно втората теза, така както я описват запитващата юрисдикция и полското правителство, решението на SOKiK, с което се установява недопустимост на клауза в общи условия, засяга единствено конкретната разглеждана в производството клауза и има задължителна сила само за страните по спора.

34. Запитващата юрисдикция счита, че за да се даде правилно тълкуване на разглежданите национални разпоредби, трябва да се вземат предвид изискванията на правото на Съюза, което налага да се отправи преюдициалното запитване. Тази юрисдикция по-конкретно иска да се установи дали член 6, параграф 1 и член 7 от Директива 93/13, както и членове 1 и 2 от Директива 2009/22 допускат приложимата полска правна уредба, разбираана в смисъла на първата тълкувателна теза, и по-специално дали такова тълкуване би било в съответствие с основното право на продавача или доставчика да бъде изслушан.

35. Макар в рамките на производство, образувано на основание на член 267 ДФЕС, Съдът да не следва да се произнася относно тълкуването на разпоредбите на вътрешното право, в това число по избора между два начина на тълкуване, нито по съвместимостта на норми на вътрешното право с разпоредбите на правото на Съюза, тъй като това е от изключителната компетентност на запитващата юрисдикция, все пак при произнасяне по преюдициално запитване Съдът е компетентен да предостави на националната юрисдикция всички насоки за тълкуване във връзка с правото на Съюза, които ще ѝ позволят да прецени съвместимостта на нормите на вътрешното право с уредбата на Съюза<sup>17</sup>.

36. В това отношение ще припомня, че запитващата юрисдикция следва да използва всички свои правомощия, за да тълкува приложимите в главното производство национални норми, доколкото е възможно, в светлината на текста и целта на правото на Съюза, като вземе предвид цялото вътрешно право и като приложи признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантира пълната ефективност на Директива 93/13 и да реши спора съобразно целта на тази директива<sup>18</sup>.

37. Въпреки формулировката на първия преюдициален въпрос считам, че той следва да бъде разгледан в светлината на Директива 93/13 в нейната цялост, като се вземат предвид и изискванията на Хартата, и конкретно член 47 относно правото на изслушване. В това отношение ще припомня, че за да бъде полезен с отговора си на юрисдикцията, отправила преюдициалния въпрос, може да е необходимо Съдът да вземе предвид норми на правото на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си<sup>19</sup>.

16 — В това отношение запитващата юрисдикция прави разграничение между „субективно“ и „обективно“ действие на съдебното решение, с което се констатира неравноправност на договорна клауза, като първото обозначава действието на решението спрямо лицата, които не са били страни в производството пред SOKiK, а с второто — действието му по отношение както на идентичните, така и на равностойните клаузи.

17 — Вж. решения от 16 юли 2015 г., ЧЕЗ Разпределение България (C-83/14, EU:C:2015:480, т. 62 и цитираната съдебна практика) и от 26 ноември 2014 г., Mascolo и др. (C-22/13, C-61/13—C-63/13 и C-418/13, EU:C:2014:2401, т. 81 и 83 и цитираната съдебна практика).

18 — Вж. в този смисъл решение от 14 юни 2012 г., Banco Español de Crédito (C-618/10, EU:C:2012:349, т. 72 и цитираната съдебна практика). С оглед на практиката на Sąd Najwyższy (Върховният съд) ми се струва, че запитващата юрисдикция разполага с известна свобода на действие във връзка с тълкуването на релевантните национални разпоредби.

19 — Вж. решение от 14 юни 2007 г., Medipac-Kazantzidis (C-6/05, EU:C:2007:337, т. 34 и цитираната съдебна практика).

38. Затова според мен преюдициалният въпрос следва да се разбира като предназначен да се установи дали Директива 93/13 във връзка с членове 1 и 2 от Директива 2009/22 и с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда налагане на имуществена санкция на продавача или доставчика, който в общите условия на потребителски договори използва клаузи, считани за равностойни на клаузи, които вече са обявени за неравноправни и са вписани на това основание в публичен регистър, при все че въпросният продавач или доставчик не е участвал в производството, в което е констатирана неравноправността на съдържащите се в регистъра клаузи.

## Б – По тълкуването на Директива 93/13

### 1. Общи бележки

39. Въведената с Директива 93/13 система за защита се основава на идеята, че потребителят е в положение на по-слаба страна спрямо продавача или доставчика от гледна точка както на преговорните си възможности, така и на степенята си на информираност<sup>20</sup>. В това отношение членове 6 и 7 от Директивата задължават държавите членки да осигурят „подходящи и ефективни мерки“ за предотвратяване на употребата на неравноправни клаузи в потребителски договори<sup>21</sup> и да предвидят, че неравноправните клаузи не са обвързващи за потребителите, като целта е, съгласно формулировката на Съда, „замяна на формалното равновесие, което договорът установява между правата и задълженията на съдоговорителите, с действително равновесие, което може да възстанови равенството между тях“<sup>22</sup>.

40. Няма никакво съмнение, че режим като предвидения в полската правна уредба е в състояние да осигури високо равнище на защита на потребителите<sup>23</sup>. Като предвижда действие *erga omnes* на постановените в рамките на абстрактния контрол решения и като предоставя възможност за налагане на съществени имуществени санкции<sup>24</sup> на продавачите или доставчиците, такъв режим ефективно и бързо предотвратява използването на обявените за неравноправни клаузи, както и на аналогичните клаузи със сходно отрицателно въздействие за потребителите. Освен това подобен режим е пречка за законовите правила да бъдат заобикаляни посредством леки редакционни и стилистични изменения на вече забранените клаузи<sup>25</sup>.

20 — Вж. решения от 14 април 2016 г., *Sales Sinués и Drame Ba* (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:252, т. 22) и от 29 октомври 2015 г., *BBVA* (C-8/14, EU:C:2015:731, т. 17 и 19 и цитираната съдебна практика). Въз основа на това Съдът е приел, че когато разполага с необходимите за тази цел данни от фактическа и правна страна, националният съд е длъжен служебно да прецени дали договорните клаузи, попадащи в приложното поле на тази директива, са неравноправни. Вж. решения от 21 април 2016 г., *Radlinger и Radlingerová* (C-377/14, EU:C:2016:283, т. 62), от 4 юни 2009 г., *Pannon GSM* (C-243/08, EU:C:2009:350, т. 35), от 9 ноември 2010 г., *VB Pénzügyi Lízing* (C-137/08, EU:C:2010:659, т. 56) и от 14 март 2013 г., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 46). По отношение на обхвата на това задължение на националния съд вж. решения от 14 юни 2012 г., *Banco Español de Crédito* (C-618/10, EU:C:2012:349), от 18 февруари 2016 г., *Finanmadrid EFC* (C-49/14, EU:C:2016:98) и от 30 май 2013 г., *Jórgós* (C-397/11, EU:C:2013:340), както и заключенията на генералния адвокат Sharpston по дело *Radlinger и Radlingerová* (C-377/14, EU:C:2015:769) и на генералния адвокат Szpunar по дело *Banco Primus* (C-421/14, EU:C:2016:69).

21 — Вж. също съображения 4 и 21 от Директива 93/13.

22 — Вж. решения от 29 октомври 2015 г., *BBVA* (C-8/14, EU:C:2015:731, т. 18 и цитираната съдебна практика), от 21 февруари 2013 г., *Banif Plus Bank* (C-472/11, EU:C:2013:88, т. 20 и цитираната съдебна практика) и от 14 март 2013 г., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 45 и цитираната съдебна практика). Съдът също така установява, че член 6 от Директива 93/13 трябва да се приеме за разпоредба, равностойна на националните норми, които имат ранг на норми от публичен ред във вътрешния правопорядък. В това отношение вж. решения от 6 октомври 2009 г., *Asturcom Telecomunicaciones* (C-40/08, EU:C:2009:615, т. 52) и от 30 май 2013 г., *Asbeek Brusse и De Man Garabito* (C-488/11, EU:C:2013:341, т. 44).

23 — Целта да се осигури високо равнище на защита на потребителите е закрепена и в член 169, параграф 1 ДФЕС и член 38 от Хартата.

24 — По силата на член 106, параграф 1, точка 4 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите размерът на налаганите имуществени санкции може да достига до 10% от оборота на съответния продавач или доставчик. Вж. точка 16 от настоящото заключение.

25 — Полското правителство изтъква, че едно от най-големите затруднения за предотвратяването на неравноправните клаузи се състои в това, че те лесно се разпространяват и възпроизвеждат от други продавачи и доставчици и отново се използват след „косметични поправки“.

41. Както изтъква полското правителство, Директива 93/13 не предвижда конкретен модел, който трябва да бъде прилаган от държавите членки за предотвратяване на използването на неравноправните клаузи. В нея не се уточнява и правното действие на констатацията за неравноправност на договорна клауза, тъй като тази директива е основана на принципа на процесуалната автономия на държавите членки. Така член 6, параграф 1 от Директивата препраща към условията, определени в националните правни уредби на държавите членки<sup>26</sup>, а член 8 от нея дори разрешава приемането или запазването на по-строги национални разпоредби от предвидените в Директивата<sup>27</sup>. От това обаче не следва, че държавите членки се ползват с абсолютна свобода да приемат по-строги разпоредби по отношение на неравноправните клаузи. Както е видно от член 8 от Директива 93/13, тези разпоредби трябва да са в съответствие с Договорите.

42. За разлика от полското правителство обаче считам, че режим като препоръчвания от защитниците на първата тълкувателна теза не е в съответствие с произтичащите от Директива 93/13 изисквания, разглеждани в светлината на Хартата. Този извод се основава на изложените по-нататък съображения в отговор на доводите на полското правителство и Комисията.

## 2. Конкретната и индивидуалната преценка за неравноправност

### а) Член 4, параграф 1 от Директива 93/13

43. От член 4, параграф 1 от Директива 93/13 следва, че преценката за неравноправност на дадена клауза в потребителските договори се извършва, „като се отчита характер[ът] на стоките или услугите, за които е сключен договорът, и се вземат предвид всички обстоятелства, довели до сключването му, към момента на самото сключване, както и всички останали клаузи в договора, или такива, съдържащи се в друг договор, от който той произтича“<sup>28</sup>.

44. В този смисъл при преценката за неравноправност договорната клауза не може да бъде отделяна от контекста ѝ. Тази преценка следователно не е абсолютна, а по-скоро относителна, доколкото зависи от конкретните факти около сключването на договора<sup>29</sup>, сред които е и кумулативното действие на всички клаузи в него<sup>30</sup>.

26 — В това отношение вж. решение от 21 февруари 2013 г., Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, т. 26). Процесуалните правила на държавите членки същевременно трябва да отговарят на двойното условие да не са по-неблагоприятни от правилата, които уреждат подобни вътрешни положения (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на потребителите от правото на Съюза (принцип на ефективност). Вж. решения от 21 февруари 2013 г., Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, т. 25) и от 29 октомври 2015 г., BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, т. 24 и цитираната съдебна практика).

27 — Вж. също решение от 26 април 2012 г., Invitel (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 40), в което Съдът подчертава, че нищожността като санкция за неравноправните клаузи, предвидена в член 6, параграф 1 от Директива 93/13, не изключва други видове предвидени в националните законодателства подходящи и ефективни санкции.

28 — Вж. също петнадесето съображение от Директива 93/13, съгласно което е „необходимо да се определят общи критерии за оценка на неравноправния характер на договорни условия“, както и шестнадесето, осемнадесето и деветнадесето съображение, в които се упоменават факторите, които могат да бъдат взети предвид в това отношение, а именно, наред с другото, изискването за добросъвестност, силата на позицията, от която всяка договаряща страна преговаря, характерът на стоките или услугите, общият предмет на договора и съотношението качество/цена.

29 — Вж. решения от 21 февруари 2013 г., Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, т. 41), от 1 април 2004 г., Freiburger Kommunalbauten (C-237/02, EU:C:2004:209, т. 21 и 22) и от 14 март 2013 г., Aziz (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 66).

30 — Вж. решение от 21 април 2016 г., Radlinger и Radlingerová (C-377/14, EU:C:2016:283, т. 95).

45. От постоянната практика на Съда също така е видно, че той не може да се произнася по прилагането на общите критерии, използвани от законодателя на Съюза за определяне на понятието за неравноправна клауза, по отношение на конкретната клауза, която трябва да бъде разгледана в зависимост от обстоятелствата по случая — преценка, която е от компетентността на националния съд<sup>31</sup>.

46. Така договорната клауза може при едни обстоятелства да се приеме за неравноправна, а при други — не<sup>32</sup>, например в зависимост от плащаната от потребителя цена<sup>33</sup>. Преценката за неравноправност би могла да се променя във времето и в резултат от евентуално изменение на приложимото към договора право<sup>34</sup>.

47. Очевидно е, че съществуват явно неравноправни клаузи, което улеснява преценката, която националният съд следва да направи по силата на член 4, параграф 1 от Директива 93/13, без обаче да я лишава от конкретност. Такива клаузи често биха противоречали и на императивните норми на националното потребителско или договорно право.

48. Национално съдебно решение, с което най-общо се констатира неравноправността на договорна клауза или несъответствието ѝ с императивните норми, безспорно като прецедент би имало значителни косвени последици за други продавачи или доставчици, които използват идентични или подобни клаузи в потребителски договори, като тези продавачи и доставчици естествено би трябвало да очакват подобен извод и по отношение на техните договори при евентуален съдебен контрол. Това не променя обаче факта, че преценката за неравноправност се различава при отделните договори в зависимост от конкретните обстоятелства и приложимото право във връзка със съответния договор и съответната клауза.

49. Затова ми се струва трудно и дори невъзможно режим, който общо предвижда неравноправността на клаузите в общи условия да се доказва веднъж завинаги в съдебно производство за абстрактен контрол, да се съвмести с член 4, параграф 1 от Директива 93/13, който изисква преценката за неравноправност да бъде конкретна и основана на обстоятелствата по съответния случай.

31 — Вж. решения от 1 април 2004 г., *Freiburger Kommunalbauten* (C-237/02, EU:C:2004:209, т. 22) и от 4 юни 2009 г., *Pannon GSM* (C-243/08, EU:C:2009:350, т. 42). При все че в решение от 27 юни 2000 г., *Océano Grupo Editorial и Salvat Editores* (C-240/98—C-244/98, EU:C:2000:346, т. 24) Съдът приема, че клауза, която е съставена предварително от продавач или доставчик и цели възлагане на компетентност по всички произтичащи от договора спорове на юрисдикцията, в чийто съдебен район е седалището на продавача или доставчика, отговаря на всички критерии, за да бъде определена като неравноправна по смисъла на Директива 93/13, от последващата съдебна практика е видно, че в това дело е ставало въпрос за съвсем изключителен случай. Вж. решение от 1 април 2004 г., *Freiburger Kommunalbauten* (C-237/02, EU:C:2004:209, т. 22 и 23), в което Съдът уточнява, че дело *Océano Grupo Editorial и Salvat Editores* се е отнасяло до „клауза, уговорена изключително в полза на продавача или доставчика и без насрещна престация за потребителя, клауза, която — независимо от вида на договора — застрашава ефективността на съдебната защита на правата, признати на потребителя с [Директива 93/13]. Затова е било възможно да се установи неравноправност на тази клауза, без да е необходимо да се разглеждат всички обстоятелства по сключването на договора или да се преценяват предимствата и недостатъците на тази клауза в приложимото към договора национално право“.

32 — Подобно вж. в заключението на генералния адвокат Szpunar по съединени дела *Sales Sinués и Drame Ba* (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:15, т. 72, бележка под линия 46), който посочва, че „определена договорна клауза може да не е неравноправна в абстрактен смисъл, а да е неравноправна само при определени обстоятелства, или може да е потенциално неравноправна, но в конкретните обстоятелства да е била индивидуално договорена и следователно да обвързва съответния потребител“.

33 — Като пример мога да посоча, че клауза, съгласно която — както в настоящия случай — туристическа агенция не възстановява стойността на услугите, които участникът не е използвал по зависещи от самия него причини, при някои обстоятелства може да се приеме за неравноправна, по-специално с оглед на платената от потребителя висока цена за услугите. За сметка на това, ако потребителят е получил значително намаление спрямо пазарната цена на въпросните услуги, резултатът от преценката за неравноправност на такава клауза спокойно може да бъде различен. От деветнадесето съображение от Директива 93/13 е видно, че съотношението качество/цена — при все че самото то съгласно член 4, параграф 2 не е предмет на преценката за неравноправност — може да бъде взето предвид при преценката за неравноправност на други клаузи.

34 — Вж. в този смисъл решение от 1 април 2004 г., *Freiburger Kommunalbauten* (C-237/02, EU:C:2004:209, т. 21). Вж. също заключението на генералния адвокат Geelhoed по дело *Freiburger Kommunalbauten* (C-237/02, EU:C:2003:504, т. 30), който заявява, че е възможно „в различните национални правни системи клаузи от един и същ вид да пораждат различни правни последици“.

б) Списъкът на неравноправните клаузи в приложението към Директива 93/13

50. В приложението към Директива 93/13 се съдържа списък, който в член 3, параграф 3 от нея е окачествен като „примерен и неизчерпателен списък на клаузи, които се смятат за неравноправни“<sup>35</sup>.

51. Комисията първоначално предлага да въведе същински „черен“ списък на клаузите, считани за неравноправни при всички обстоятелства, и освен това „сив“ списък на клаузите, които са неравноправни по презумпция. Тези подходи обаче не получават подкрепата на Съвета на Европейския съюз, който решава списъкът да е само примерен<sup>36</sup>. Съдът потвърждава, че „клауза, която е посочена в списъка, не трябва непременно да се счита за неравноправна и обратно, клауза, която не е посочена в него, при все това може да бъде обявена за неравноправна“<sup>37</sup>.

52. Законодателното решение за вида на списъка според мен добре показва затрудненията за определяне на клаузите, които ще бъдат неравноправни при всички обстоятелства, дори по отношение на клаузи като съдържащите се в този списък, които се считат за особено проблемни, що се отнася до създаваната неравнопоставеност в ущърб на потребителите<sup>38</sup>. Това личи и от гъвкавостта, която осигурява текстът на списъка<sup>39</sup>.

35 — Съгласно седемнадесето съображение от Директива 93/13 „обхватът на тези [клаузи] може да бъде разширен или ограничен от страна на държавите членки при транспонирането им в националните законодателства“. Вж. също решения от 26 април 2012 г., *Invitel* (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 25 и цитираната съдебна практика) и от 14 март 2013 г., *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, т. 70).

36 — Вж. член 2, точка 2 и дванадесето съображение от предложението на Комисията от 24 юли 1990 г. за директива на Съвета относно неравноправните клаузи в потребителските договори (COM(90) 322 окончателен), преразгледаното предложение от 26 януари 1993 г. относно изменение № 4 (COM(93) 11 окончателен), общата позиция на Съвета от 22 септември 1992 г. и съобщението на Комисията от 22 октомври 1992 г. до Европейския парламент относно общата позиция на Съвета (SEC(92) 1944 окончателен — SYN 285), публикувани в *Journal of Consumer Policy*, 1992 г., 15, стр. 473—491. В изложението на мотивите към своето преразгледано предложение Комисията изтъква, че приемането на „черен“ списък е „до известна степен неподходящо за настоящата редакция на клаузите от приложението, по-специално с оглед на примерните формулировки, съдържащи се в много клаузи“.

37 — Вж. решения от 1 април 2004 г., *Freiburger Kommunalbauten* (C-237/02, EU:C:2004:209, т. 20) и от 7 май 2002 г., *Комисия/Швеция* (C-478/99, EU:C:2002:281, т. 20). В точка 21 от последното решение, което се отнася до транспонирането на Директива 93/13 в шведското право, Съдът приема, че „съдържащият се в приложението към Директивата списък няма за цел да предостави на потребителите права извън произтичащите от членове 3—7 от Директивата. Той с нищо не променя търсения с Директивата резултат, който държавите членки трябва да постигнат“. Вж. също решение от 26 април 2012 г., *Invitel* (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 26), в което Съдът добавя, че „[м]акар само по себе си съдържанието на [...] приложение[то] да не може автоматично да докаже неравноправния характер на определена спорна клауза, то все пак представлява основен елемент, на който компетентният съд може да основе своята преценка относно неравноправния характер на посочената клауза“.

38 — В този списък се съдържат, наред с друго, клаузи, които имат за цел или резултат изключване или ограничаване на юридическата отговорност на продавача или доставчика при смърт или телесна повреда на потребителя в резултат на действие или бездействие от страна на същия продавач или доставчик; изключване или ограничаване на законните права на потребителя при неизпълнение или лошо изпълнение на договорни задължения от страна на продавача или доставчика; право на продавача или доставчика да развали договора по свое усмотрение, ако потребителят няма това право; право на продавача или доставчика да изменя едностранно условията по договора и изключване или ограничаване на правото на потребителя да предяви иск или да използва други правни средства.

39 — Така в списъка се съдържат изрази като „неоснователно“, „неоснователно висока неустойка“, „[разумно] предизвестие“, „сериозни основания“, „неразумно кратък [срок]“, „без основателна причина“ и „твърде висока“, които предполагат и дори налагат извършването на конкретна преценка във всеки отделен случай. Вж. приложението към Директива 93/13, точка 1, букви б), д), ж), з) и й)—л).

в) Възможността да се приемат национални списъци на неравноправните клаузи по силата на член 8 от Директива 93/13

53. Когато на основание член 8 от Директива 93/13 държава членка „приема разпоредби [...], съдържа[щи] списъци на клаузи на договори, които се считат за неравноправни“, член 8а, параграф 1 от тази директива изисква тя да информира Комисията за това<sup>40</sup>. За разлика от примерния списък, съдържащ се в приложението към Директивата, приетите по силата на член 8 национални списъци — били те „черни“ или „сиви“<sup>41</sup> — могат да имат обвързващо действие.

54. Съдържащият се в член 8а, параграф 1 от Директива 93/13 израз „приема разпоредби“ според мен обаче предполага тези национални списъци да се установяват по законодателен път, тоест със закон или с подзаконов акт, приеман въз основа на законова норма. По този начин въведеният с член 8 и член 8а, параграф 1 от Директивата механизъм налага законодателят точно да формулира клаузите, които са забранени или за които е налице презумпция за неравноправност, като внимателно претегли различните и понякога противоречащи си интереси, и освен това налага въпросните клаузи да бъдат съобщавани на Комисията. Ще отбележа, че законодателният процес, който може да обедини заинтересованите страни, по своето естество води по-скоро до приемането на общи и абстрактни правила.

55. Същевременно режим като препоръчвания от привържениците на първата тълкувателна теза всъщност оправомощава националните съдилища вместо законодателя да съставят клауза по клауза „черен“ списък, въз основа на който може да бъде санкционирано използването на идентични или равностойни клаузи. В този контекст обявените за неравноправни клаузи се въвеждат една след друга в регистъра на неравноправните клаузи, който в действителност се съставя от продавачите или доставчиците. От това ясно личи, че такъв режим не е сравним с приемането на национални списъци, разрешено с член 8 от Директива 93/13.

56. Освен това ми се струва, че подобен режим е трудно съвместим с принципа за законоустановеност на нарушенията и наказанията, предвиден в член 49 от Хартата и изискващ законът да определя ясно нарушенията и наказанията, с които те се санкционират<sup>42</sup>.

40 — Ще припомня, че задължението за уведомяване на Комисията по член 8а от Директива 93/13 се прилага единствено за договори, сключени след 13 юни 2014 г. Вж. бележка под линия 4 от настоящото заключение. Първоначалното предложение на Комисията за Директива 2011/83 предвижда пълна отмяна на Директива 93/13 (COM(2008) 614 окончателен) и въвеждане — с членове 34 и 35 от това предложение — както на „черен“ списък на неравноправните клаузи, които да се считат за такива при всички обстоятелства, така и „сив“ списък на клаузите, които ще се считат за такива, освен ако продавачът или доставчикът не докаже, че те не са неравноправни. Подходът на Комисията обаче не намира подкрепата на Съвета. Вж. по-специално измененията, предложени в бележката под точка „А“, изготвена от Генералния секретариат на Съвета на 10 декември 2010 г. (2008/0196(COD)), и законодателната резолюция на Европейския парламент от 23 юни 2011 г. (ОВ С 390, 2012 г., стр. 145), заменяща измененията, приети от Европейския парламент на 24 март 2011 г. (ОВ С 247, 2012 г., стр. 55).

41 — В съдебното заседание Комисията потвърждава, че някои държави членки са използвали възможността по член 8 от Директива 93/13 и са приели „черни“ или „сиви“ национални списъци.

42 — Вж. решение от 31 март 2011 г., Аурубис България (C-546/09, EU:C:2011:199, т. 42 и цитираната съдебна практика) относно облагането на лихвите за забава върху допълнително задължение за ДДС.

57. С оглед на значителния и нарастващ брой на вписванията в регистъра на неравноправните клаузи<sup>43</sup> този режим поражда съмнения и от гледна точка на принципа на правната сигурност, който е част от общите принципи на правото на Съюза<sup>44</sup>, тъй като за продавачите и доставчиците неизменно би било трудно да установят какви са действащите правила за тяхното поведение и да предвидят последиците от тях. Тези съмнения са особено сериозни по отношение на възможността да се санкционира използването на клаузи, които са само „равностойни“ на вписаните в регистъра<sup>45</sup>.

### 3. Правото на продавача или доставчика да бъде изслушан

58. Тясно свързан с изложените по-горе съображения относно конкретната преценка за неравноправност на дадена договорна клауза е и въпросът за правото на продавача или доставчика да обори констатацията за неравноправност на използваните от него клаузи в потребителските договори.

59. По аргумент за противното от член 3, параграф 1 от Директива 93/13 следва, че договорната клауза не се счита за неравноправна, ако е била договорена индивидуално<sup>46</sup>. В това отношение член 3, параграф 2, трета алинея от Директивата предвижда, че доказателствената тежест пада върху продавача или доставчика, който твърди, че съответната клауза от договор с общи условия е договорена индивидуално. От това стигам до извода, че Директива 93/13 предоставя на продавача или доставчика най-малкото правото да доказва, че спорната клауза е договорена индивидуално и че следователно в конкретния случай не е неравноправна по смисъла на Директивата.

60. Струва ми се, че правото на продавача или доставчика по член 3, параграф 2, трета алинея от Директива 93/13 да представя доводи и доказателства, за да доказва фактите, които е в негова тежест да докаже, е част от по-общото и по-широко право по член 47 от Хартата, в светлината на която трябва да се тълкуват разпоредбите на Директива 93/13<sup>47</sup>.

43 — Според Комисията повече от 6300 клаузи вече са вписани в регистъра на неравноправните клаузи, 300 от които са вписани между юли 2015 г. и март 2016 г.

44 — Вж. решение от 8 декември 2011 г., France Télécom/Комисия (C-81/10 P, EU:C:2011:811, т. 100). Що се отнася до Директива 93/13, вж. решение от 7 май 2002 г., Комисия/Швеция (C-478/99, EU:C:2002:281, т. 18).

45 — От акта за преюдициално запитване не е видно дали предвиденото в член 47<sup>43</sup> от Гражданския процесуален кодекс действие *erga omnes* би било съпътствано и от *обратно действие*, тоест дали съдебното решение, с което се констатира неравноправност на съответната клауза, би поразило действие и по отношение на договорите, сключени преди постановяването му. Ако е така, опасенията ми във връзка с принципа на правната сигурност очевидно биха били още по-големи.

46 — Вж. също дванадесето съображение от Директива 93/13. Комисията първоначално предлага Директивата да е приложима както за типовите клаузи, така и за договорените индивидуално. Вж. предложението на Комисията от 24 юли 1990 г. (COM(90) 322 окончателен) и законодателната резолюция от 20 ноември 1991 г. на Европейския парламент, изменение № 9 (ОВ С 326, стр. 108).

47 — Ще припомня, че държавите членки също са длъжни да спазват Договора, в това число гарантираните с Хартата основни права, когато приемат разпоредби, по-строги от предвидените в Директива 93/13, както освен това е видно от член 8 от нея.

61. Член 47 от Хартата гарантира на всекиго<sup>48</sup> — в случаите, в които се прилага Хартата<sup>49</sup> — правото да бъде изслушан, като това право е налице както в административните, така и в съдебните производства<sup>50</sup>. Както посочва Съдът, това право включва възможността лицето да изрази надлежно и ефективно становището си преди приемането на каквото и да е решение, което може да засегне неблагоприятно интересите му, за да се позволи на компетентния орган да отчете надлежно всички релевантни обстоятелства<sup>51</sup>. Това очевидно важи и за решенията, с които се налага имуществена санкция на продавач или доставчик.

62. При съдебен контрол като предвидения в разглежданата правна уредба правото на продавача или доставчика да бъде изслушан би имало две различни функции. На първо място, то би му дало възможността да докаже, че конкретните обстоятелства около сключването на съответния договор са били различни от вече обсъдените в предходното производство, в което е констатирана неравноправността на идентична или равностойна клауза. На второ място, правото на изслушване предоставя на продавача или доставчика възможността да изтъкне основания, било то от фактическа или правна страна, които не са били посочени в предходното производство за абстрактен контрол, независимо по каква причина, и да поправи евентуалните грешки, допуснати в това производство<sup>52</sup>.

63. Оттук заключавам, че правото на продавача или доставчика да бъде изслушан в случаите, уреджани от Директива 93/13, не може да се ограничи до въпроса дали спорната клауза е била индивидуално договорена, а трябва да обхваща всички въпроси, релевантни за преценката по член 4, параграф 1 от Директивата дали клаузата е неравноправна<sup>53</sup>. Така продавачът или доставчикът би трябвало да има и възможността да докаже, че при конкретните обстоятелства спорната клауза не създава значителна неравнопоставеност в ущърб на потребителя, като например докаже, че вредоносното ѝ действие се уравнисява от други клаузи в същия договор или от намалението в заплащаната от потребителя цена<sup>54</sup>.

64. Въз основа на представените от запитващата юрисдикция и полското правителство сведения смятам, че при режим като произтичащия от първата тълкувателна теза не се отчита в достатъчна степен правото на продавача или доставчика да бъде изслушан, тъй като нито при административния контрол, нито при съдебния контрол пред SOKiK и Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny (Варшавски апелативен съд, гражданско отделение) той няма възможност да твърди и съответно да доказва, че при конкретните обстоятелства спорната клауза не е неравноправна<sup>55</sup>. Както изтъква запитващата юрисдикция, в тези производства се упражнява контрол не за неравноправност на спорната клауза като такава, а единствено за това дали тя е равностойна на клаузите, съдържащи се в регистъра на неравноправните клаузи.

48 — Думата „всеки“ указва, че с това право разполагат както физическите, така и юридическите лица. Вж. по-специално решение от 22 декември 2010 г., DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, т. 59) и определение от 13 юни 2012 г., GREP (C-156/12, непубликувано, EU:C:2012:342, т. 38).

49 — Ще отбележа, че с оглед на член 51, параграф 1 от Хартата няма съмнение, че тя се прилага към настоящото дело.

50 — От постоянната практика на Съда следва, че правото на изслушване е закрепено не само в членове 47 и 48 от Хартата, които гарантират зачитането на правото на защита и правото на справедлив процес във всяко съдебно производство, но и в член 41 от същата, който гарантира правото на добра администрация. Вж. решение от 22 ноември 2012 г., M. (C-277/11, EU:C:2012:744, т. 81 и 82 и цитираната съдебна практика). При все че адресати на член 41 от Хартата са не държавите членки, а единствено институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, правото на добра администрация е съставна част от зачитането на правото на защита — общ принцип на правото на Съюза. Вж. решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 32—34 и 40 и цитираната съдебна практика).

51 — Вж. в този смисъл решения от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 36 и 37 и цитираната съдебна практика) и от 17 март 2016 г., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, т. 33). Тясно свързан с правото на изслушване, принципът на състезателност също представлява основен принцип на правото на Съюза. Вж. решение от 21 февруари 2013 г., Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88, т. 29 и 30 и цитираната съдебна практика).

52 — В този смисъл вж. решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 37).

53 — За сметка на това съгласно текста на член 3, параграф 2, трета алинея от Директива 93/13 особеното правило, че доказателствената тежест пада върху продавача или доставчика, се отнася само до въпроса дали клаузата е индивидуално договорена.

54 — Вж. бележка под линия 33 от настоящото заключение относно деветнадесето съображение от Директива 93/13.

55 — В този смисъл вж. точка 60 от заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело Invitel (C-472/10, EU:C:2011:806). Това дело е разглеждано по-подробно в точки 77—83 от настоящото заключение.



65. Макар да не може да се изключи, както изтъква полското правителство, че при преценката дали спорната клауза е равностойна на съдържащата се в регистъра на неравноправните клаузи, националните съдилища ще отчитат факторите, упоменати в член 4, параграф 1 от Директива 93/13<sup>56</sup>, това не променя факта, че тази преценка при всички положения се свежда до въпроса дали двете клаузи са идентични или равностойни<sup>57</sup> и че продавачът или доставчикът не може да оспори самата констатация за неравноправност на спорната клауза, като се позове на конкретните обстоятелства, в това число на обстоятелството, че спорната клауза е индивидуално договорена, или на нови доводи, които не са били изтъкнати при упражняването на абстрактния контрол. Затова при подобен режим правото на продавача или доставчика по член 47 от Хартата е значително ограничено<sup>58</sup>.

66. Същевременно правомощията на осъществяващия контрол съд са доста ограничени, което само по себе си поражда въпроси с оглед на член 47 от Хартата, който изисква „ефективни правни средства за защита“<sup>59</sup>. Освен това подобен режим би накърнил и правото на потребителя да се откаже от възможността за неприлагане на неравноправната клауза<sup>60</sup>.

67. Наистина съгласно член 52, параграф 1 от Хартата правото на изслушване може да бъде предмет на ограничения, при условие че последните действително отговарят на цели от общ интерес и са в съответствие с принципа на пропорционалност<sup>61</sup>. В това отношение полското правителство според мен правилно изтъква, че националната правна уредба има за цел бързо и ефективно да се преустановява използването на недопустими клаузи в различните ситуации, които могат да възникнат на пазара, и да се избегне провеждането на множество съдебни производства, когато различни продавачи и доставчици използват равностойни клаузи в общите си условия<sup>62</sup>.

68. Тези съображения обаче, при все че несъмнено са основателни, според мен не могат да обосноват особено тежкото ограничение на правото на продавача или доставчика да бъде изслушан, произтичащо от член 47<sup>43</sup> от Гражданския процесуален кодекс и от член 24, параграф 2, точка 1 от Закона за защита на конкуренцията и потребителите, разбирани съгласно първата тълкувателна теза, като се има предвид и високият размер на имуществените санкции, които може да бъдат наложени на продавача или доставчика по силата на член 106, параграф 1, точка 4 от този закон<sup>63</sup>.

69. Окончателният характер на вписването на клаузите в регистъра на неравноправните клаузи също потвърждава извода, че въпросната правна уредба, разбирана съгласно първата тълкувателна теза, не е в съответствие с принципа на пропорционалност<sup>64</sup>.

56 — Като пример полското правителство отбелязва, че в един конкретен случай Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny (Варшавски апелативен съд, гражданско отделение) е приел, че спорните клаузи не са били равностойни на вписаните в регистъра, въпреки че формулировката им е била съвсем сходна.

57 — Вж. точка 30 от настоящото заключение.

58 — Полското правителство изтъква, че преценката за целите на абстрактния контрол е именно абстрактна, поради което не зависи от конкретните обстоятелства, и дори всеки използващ спорната клауза продавач или доставчик да имаше право да бъде изслушан при упражняването на абстрактния контрол преди вписването на клаузата в регистъра, това не би оказало никакво въздействие върху изхода на въпросното производство. В това отношение ще отбележа, че опасенията ми във връзка с правото на изслушване на продавача или доставчика засягат не абстрактния, а последващия административен и съдебен контрол върху търговските практики на други продавачи или доставчици.

59 — Вж. също решение от 15 май 1986 г., Johnston (222/84, EU:C:1986:206, т. 19), в което Съдът приема, че правото на ефективни правни средства за защита пред компетентен съд представлява общ принцип на правото на Съюза.

60 — В това отношение вж. решение от 14 април 2016 г., Sales Sinués и Drame Ba (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:252, т. 40).

61 — Вж. в този смисъл решение от 11 декември 2014 г., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, т. 43 и цитираната съдебна практика).

62 — Вж. също точка 40, в това число бележка под линия 25 от настоящото заключение.

63 — Вж. бележка под линия 24 от настоящото заключение.

64 — В съдебното заседание полското правителство потвърждава, че клауза, вписана в регистъра на неравноправните клаузи, не може да бъде нито поправена, нито заличена.

70. Както твърди Комисията, като че ли съществуват алтернативни мерки, които биха улеснили ефективната защита на потребителите срещу неравноправните клаузи, а същевременно биха гарантирали правото на продавача или доставчика да бъде изслушан. В този смисъл нямало пречка държавите членки да прилагат мерки, установяващи презумпция за неравноправност на някои клаузи в общи условия<sup>65</sup>, чието използване би могло да се санкционира, освен ако в административно или съдебно производство продавачът или доставчикът не докаже, че при конкретните обстоятелства те не са неравноправни, като например докаже, че са били индивидуално договорени.

71. Впрочем липсата на действие *erga omnes* не означава, че констатацията за неравноправност на клауза в общи условия не би имала възпиращ ефект, доколкото другите продавачи или доставчици биха били склонни да преустановят използването на аналогични условия<sup>66</sup>.

## В – Колективните искове за преустановяване на нарушения

### 1. Член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 93/13

72. Както твърди Комисията, член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 93/13 разрешава колективните искове за преустановяване на нарушения, които всъщност излизат извън границите на конкретното договорно отношение, в смисъл че не са обвързани с индивидуален спор и могат да бъдат предявявани от лицата и организациите, които имат правен интерес от защитата на потребителите<sup>67</sup>. Както указва изразът „[б]ез да се засяга член 7“, съдържащ се в член 4, параграф 1 от тази директива, предвидените в член 7, параграф 2 искове имат допълващ характер спрямо индивидуалните искове<sup>68</sup>.

73. Член 7, параграф 2 от Директивата предвижда абстрактен контрол с превантивно и възпиращо естество<sup>69</sup>, целящ да се реши „дали клаузите на договора, изготвени с цел [...] общо използване[,] са неравноправни“, докато член 7, параграф 3 позволява исковете по член 7, параграф 2 да се предявяват отделно или заедно срещу няколко продавачи или доставчици от един и същ сектор или техни сдружения.

74. От практиката на Съда е видно, че „целта и правните последици“ на индивидуалните и на колективните искове по Директива 93/13 са „различни“<sup>70</sup>. Освен това съгласно двадесет и трето съображение от Директива 93/13 колективните искове не водят до „предварителна проверка на общите условия, прилагани в определени сектори на икономиката“. От това заключавам, че

65 — В това отношение Комисията посочва, че тъкмо обратното, полският режим действа като необорима презумпция. Това според мен не е съвсем точно, тъй като чрез разширяването на правното действие на постановените в рамките на абстрактния контрол решения член 479<sup>43</sup> от Гражданския процесуален кодекс в действителност е равнозначен на цялостна забрана за използване на клаузите, които са идентични или равностойни на вписаните в регистъра (а не само на презумпция за тяхната недопустимост).

66 — Вж. в този смисъл доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 6 ноември 2012 г. относно прилагането на Директива 2009/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (COM(2012) 635 окончателен, част 3.1), където се посочва, че „[з]а някои от участниците в анкетирването самата възможност да бъде предявен иск за преустановяване на нарушения има присъщ възпиращ ефект в преговорите с тези, които нарушават законодателството. От друга страна в някои случаи, когато конкретен иск за преустановяване на нарушение доведе до успех и до обявяването на конкретна практика на определен търговец за незаконна, останалите търговци са склонни да се въздържат от прибягване до подобни практики, дори ако не са обвързани по законов път с решението по иска“.

67 — Вж. решения от 14 април 2016 г., Sales Sinués и Drame Ba (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:252, т. 29) и от 26 април 2012 г., Invitel (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 37 и цитираната съдебна практика), където Съдът уточнява, че колективните искове за преустановяване на нарушения могат да бъдат предявявани „включително когато клаузите, които се иска да бъдат забранени, не са били използвани в конкретни договори“.

68 — Подобно вж. в заключението на генералния адвокат Szpunar по съединени дела Sales Sinués и Drame Ba (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:15, т. 56).

69 — Вж. решение от 26 април 2012 г., Invitel (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 37).

70 — Вж. решение от 14 април 2016 г., Sales Sinués и Drame Ba (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:252, т. 30). Докато колективните искове не са обвързани с индивидуален спор, при индивидуалния иск потребителят има правото на „отчитане на всички обстоятелства в неговия случай“ (решение от 14 април 2016 г., Sales Sinués и Drame Ba, C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:252, т. 40).

контролът *ex ante*, извършван в рамките на колективен иск, не може да е с предимство пред контрола *ex post*, извършван в рамките на индивидуален иск с други страни<sup>71</sup>, което на практика изключва разширяването на действието на решенията по колективни иски спрямо продавачите или доставчиците, които не са участвали в производството<sup>72</sup>.

75. Този извод намира подкрепа във факта на добавянето на член 7, параграф 3 от Директива 93/13. Според мен не би имало смисъл да се позволява въвеждането на многостранни производства, каквито предвижда този параграф, ако решенията по колективните иски по член 7, параграф 2 вече имаха задължителна сила за всеки продавач или доставчик. Подготвителните работи по тази директива освен това подкрепят тълкуването, че решенията по предвидените в член 7, параграфи 2 и 3 колективни иски за преустановяване на нарушения имат задължителна сила единствено за страните по конкретния колективен иск<sup>73</sup>.

76. Разбира се, що се отнася до клаузите в общи условия, които рядко се договарят индивидуално, преценката на националните съдилища съответно по колективен и по индивидуален иск често ще бъде сходна, ако не и еднаква, при все че страните по исковете не са едни и същи. Следователно постановеното по колективен иск решение би представлявало силен прецедент, който би ръководил преценката при последващ индивидуален иск във връзка с идентична или равностойна клауза и дори би могъл да създаде презумпция за неравноправност на съответната клауза. Това обаче не променя факта, че продавачът или доставчикът, който не е участвал в колективното производство, не следва да бъде лишаван от възможността по член 3, параграф 2, трета алинея от Директива 93/13 и член 47 от Хартата да обори тази презумпция в делото по индивидуалния иск.

## 2. Обхватът на решение Invitel

77. Както изтъкват полското правителство и Комисията, в решение Invitel (C-472/10, EU:C:2012:242) Съдът приема, че член 6, параграф 1 от Директива 93/13 във връзка с член 7, параграфи 1 и 2 от нея допуска разширяване на действието на решенията, с които се констатира неравноправност на клауза в общи условия и които са постановени по иск за преустановяване на нарушение по член 7 от тази директива, така че тези решения да действат спрямо „всички сключили договор със съответния продавач или доставчик потребители, за които се прилагат същите [общи условия], включително за потребителите, които не са били страни в производството за преустановяване на нарушение“<sup>74</sup>.

71 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Szpunar по съединени дела Sales Sinués и Drame Ba (C-381/14 и C-385/14, EU:C:2016:15, т. 56 и 72); в точка 56 от това заключение се посочва, че „колективни иски за преустановяване на нарушение [...] не заменят или препятстват индивидуалните иски“, а в точка 72 — че „потребител, който реши да предяви индивидуален иск, не би трябвало да бъде пряко обвързан от решението, постановено в производството по колективен иск, макар сезираният с индивидуалния иск съд очевидно да трябва да го вземе под внимание“.

72 — Действително, както потвърждава Комисията в съдебното заседание, в други държави членки видимо не съществува правна уредба като приложимата в главното производство, която предвижда действие *erga omnes* на съдебните решения, с които се констатира неравноправност на договорна клауза. Вж. също Сборник на правото по отношение на защитата на потребителите (EC Consumer Law Compendium), изготвен през 2008—2012 г. за Комисията от група международни изследователи ([http://www.eu-consumer-law.org/index\\_fr.cfm](http://www.eu-consumer-law.org/index_fr.cfm)). От съставената от М. Ebers част 2.C, глава VI, точка 3, буква в) относно транспонирането на Директива 93/13 в националното право е видно, че в по-голямата част от държавите членки съдебните и административните решения по колективни иски обвързват единствено продавачите или доставчиците — страни в производството. Вж. също бележка под линия 84.

73 — В първоначалното предложение на Комисията от 24 юли 1990 г. не се съдържа никаква разпоредба, съответстваща на член 7, параграф 3 от приетата Директива 93/13 (COM(90) 322 окончателен). Този параграф е въведен в измененото предложение на Комисията от 4 март 1992 г., член 8, параграф 3 от което предвижда: „Упоменатите в предходния параграф иски могат да бъдат предявявани общо срещу няколко лица, които използват, смятат да използват или препоръчват използването на същите общи договорни клаузи или на идентични клаузи; *постановеното от компетентните органи решение е обвързващо за всички тези лица*“ (курсивът е мой) (COM(92) 66 окончателен). В хода на законодателната процедура формулировката на параграфа е изменена, като липсва каквото и да е указание за намерение на законодателя на Съюза да разшири действието на решенията, постановявани по силата на член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 93/13.

74 — Вж. решение от 26 април 2012 г., Invitel (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 44).

78. Този извод никак не е изненадващ, а е по-скоро последица от естеството и целта на колективните иски за преустановяване на нарушения. Когато договорна клауза е обявена за нищожна и е забранена в производство по иск за преустановяване на нарушение, съвсем очевидно трябва да се гарантира, че съответният продавач или доставчик няма вече да използва в нито един свой договор същите общи условия, в това число обявената за неравноправна клауза. В противен случай предвидените в член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 93/13 иски за преустановяване на нарушения биха били лишени от полезно действие.

79. В точка 40 от решение *Invitel* Съдът подчертава именно че нищожността като санкция за неравноправните клаузи, пораждаща действие в полза на всички потребители, сключили със съответния продавач или доставчик потребителски договор, за който се прилагат едни и същи общи условия, „гарантира, че потребителите няма да бъдат обвързани от тази клауза“<sup>75</sup>, като така Съдът препраща към член 6, параграф 1 от Директива 93/13, който изисква от държавите членки, съгласно формулировката на Съда, „да приложат всички последици“, които по силата на националното законодателство произтичат от констатацията за неравноправност на съответната клауза в общи условия, така че тя да не бъде тя обвързваща за потребителите<sup>76</sup>.

80. Според мен няма никакви съмнения, че тази съдебна практика не може да се отнесе към настоящия случай.

81. В съображенията си за извода в точка 39 от решение *Invitel*<sup>77</sup> Съдът изрично се позовава на точки 57—61 от заключението на генералния адвокат, който от своя страна изразява „сериозни възражения“ към действието *erga omnes* по отношение на продавачите и доставчиците, които не са участвали в производството за установяване на неравноправност на спорната клауза — опасения, които изцяло споделям<sup>78</sup>.

82. Освен това поставеният пред Съда въпрос по делото, по което е постановено въпросното решение, а именно за разширяването на действието на нищожността като санкция за неравноправните клаузи, така че тя да поражда действие в полза на потребителите, сключили със съответния продавач или доставчик потребителски договор, за който се прилагат едни и същи общи условия, е явно различен от поставения от запитващата юрисдикция по настоящото дело, отнасящ се до налагането на имуществени санкции на продавачите или доставчиците, които не са участвали в производството за абстрактен контрол.

83. Следователно едно широко тълкуване на обхвата на решение *Invitel*<sup>79</sup>, така че да се отнася и до правна уредба, предвиждаща действие *erga omnes* по отношение на всеки продавач или доставчик, който не е участвал в производството, не ми се струва обосновано и при всички положения не би било в съответствие с основните права на продавача или доставчика<sup>80</sup>.

75 — Решение от 26 април 2012 г. (C-472/10, EU:C:2012:242).

76 — Решение от 26 април 2012 г., *Invitel* (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 42).

77 — Решение от 26 април 2012 г. (C-472/10, EU:C:2012:242, т. 39).

78 — Вж. по-специално точка 60 от заключението на генералния адвокат Trstenjak по дело *Invitel* (C-472/10, EU:C:2011:806), в което тя посочва: „[В]същност действието *erga omnes* в ущърб на лица, които не са участвали в производството, едва ли би било съвместимо с принципите на справедлив процес, още повече че преди постановяването на засягащо ги съдебно решение биха били лишени от възможността да дадат становище по обвинението в употреба на неравноправни клаузи в процеса на търговия. В хипотезата на универсално действие *erga omnes*, засягащо неучаствалите в производството лица, правото на изслушване [...] не би било в достатъчна степен защитено и следователно спорната национална уредба не би била подходяща по смисъла на член 7 от Директивата“.

79 — Решение от 26 април 2012 г. (C-472/10, EU:C:2012:242).

80 — По отношение на правото на продавача или доставчика да бъде изслушан вж. точки 58—71 от настоящото заключение.

### 3. По тълкуването на Директива 2009/22

84. Предлаганото от мен тълкуване на Директива 93/13 не би могло да бъде оспорено в светлината на членове 1 и 2 от Директива 2009/22, на които запитващата юрисдикция се позовава в първия си преюдициален въпрос.

85. Директива 2009/22 относно колективните иски за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите е предназначена да гарантира пълното действие на известен брой директиви, включително Директива 93/13, и по-специално да противодейства на нарушенията, извършвани в рамките на Съюза<sup>81</sup>.

86. В това отношение член 2, параграф 1, букви а)–в) от Директива 2009/22 задължава държавите членки да определят съдилищата или административните органи, компетентни да се произнасят по колективни иски на компетентните структури по смисъла на член 3 от тази директива, целящи, наред с друго, да се преустанови всяко противоречащо на Директива 93/13 действие, да се публикува решението или коригиращо изявление и да се осъди загубилата ответна страна да заплати в полза на държавата или на всеки бенефициер, посочен или предвиден във вътрешното право, определена сума в случай на неизпълнение на решението.

87. Що се отнася до взаимовръзката между Директива 2009/22 и Директива 93/13, първата има допълващ характер спрямо член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 93/13, който се отнася и до исковите за преустановяване на нарушения<sup>82</sup>.

88. Нито в текста на Директива 2009/22, нито в документите от подготвителните работи по нея<sup>83</sup> откривам указание в смисъл, че държавите членки са оправомощени да предвидят, че решенията, постановявани по предвидените в тази директива иски, имат действие *erga omnes* по отношение на продавачи или доставчици, които не са участвали в производството за преустановяване на нарушения. Ако беше така, Директива 2009/22 щеше да излезе извън границите на установения с Директива 93/13 режим, който има за цел да допълни — нещо, което не бива да се извежда само по предположение, без да е налице изрично изразена воля от страна на законодателя на Съюза.

89. При все това по почин на Комисията започва процедура за изменение на правото на Съюза, така че да се позволи на държавите членки да разширяват действието на решенията, с които се констатира неравноправност на договорна клауза, по отношение на „подобните договори“<sup>84</sup>. Това обаче само потвърждава, че такъв подход не е възможен при сега действащото право на Съюза, а именно директиви 93/13 и 2009/22.

81 — Тоест на нарушенията, които пораждат последици в държава членка, различна от тази, в която са извършени. Вж. по-специално съображения 3–7 от Директива 2009/22 и глава III.B.2 от Зелената книга за достъпа на потребителите до правосъдие и уреждането на потребителски спорове в единния пазар (COM(93) 576 окончателен). Съгласно член 1, параграф 1 от Директива 2009/22 исковите за преустановяване на нарушения, споменати в член 2 от Директивата, служат за защита на колективните интереси на потребителите, посочени в актовете на Съюза, изброени в приложение I към тази директива, в точка 5 от което е упомената Директива 93/13.

82 — Така в бележка 1 от приложение I към Директива 2009/22 се упоменава, че Директива 93/13 съдържа „специални разпоредби относно исковите за преустановяване на нарушения“. По отношение на член 7, параграфи 2 и 3 от Директива 93/13 вж. точки 72–76 от настоящото заключение.

83 — Директива 2009/22 се вписва в духа на Директива 98/27, която се основава на Зелената книга за достъпа на потребителите до правосъдие и уреждането на потребителски спорове в единния пазар (COM(93) 576 окончателен).

84 — Вж. доклада на Комисията от 6 ноември 2012 г. до Европейския парламент и Съвета относно прилагането на Директива 2009/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно исковите за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (COM(2012) 635 окончателен, част 5.1, буква б), точка 2), където във връзка с „[в]ъзможни[те] промени в правната уредба“ се посочва, че „[к]огато определена договорна клауза бъде обявена за [неравноправна], действието на това решение трябва да бъде разширено за всички подобни настоящи и бъдещи договори“. От част 4.4 от същия доклад все пак е видно, че в по-голямата част от държавите членки решенията за преустановяване на нарушения са с *относително* действие, тоест имат обвързваща сила само по разглежданото дело по отношение на страните по иска. Вж. също доклада на Комисията от 18 ноември 2008 г. за прилагането на Директива 98/27/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно исковите за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите (COM(2008) 756 окончателен, части 25–27).

## V – Заключение

90. По изложените съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос на Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny (Варшавски апелативен съд, гражданско отделение, Полша) по следния начин:

„Директива 93/13/ЕИО на Съвета от 5 април 1993 година относно неравноправните клаузи в потребителските договори във връзка с членове 1 и 2 от Директива 2009/22/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година относно исковете за преустановяване на нарушения с цел защита на интересите на потребителите и с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която предвижда налагане на имуществена санкция на продавача или доставчика, който в общите условия на потребителски договори използва клаузи, считани за равностойни на клаузи, които вече са обявени за неравноправни и са вписани на това основание в публичен регистър, при все че въпросният продавач или доставчик не е участвал в производството, в което е констатирана неравноправността на съдържащите се в регистъра клаузи“.