



Munich Personal RePEc Archive

# **Role of the administrative control and the administrative-penal liability for the consumer protection**

Dimitrova, Darina and Mateeva, Zhivka

University of Economics – Varna

2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/100882/>  
MPRA Paper No. 100882, posted 18 Jun 2020 10:21 UTC



Известия списание на Икономически университет 1 (2020)

**ИЗВЕСТИЯ**

списание на Икономически университет – Варна

<http://journal.ue-varna.bg>

**АДМИНИСТРАТИВЕН КОНТРОЛ  
И АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНА ОТГОВОРНОСТ  
ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ**

**Дарина ДИМИТРОВА<sup>1</sup>, Живка МАТЕЕВА<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Катедра Правни науки, Икономически университет, Варна, България.

E-mail: [darina@ue-varna.bg](mailto:darina@ue-varna.bg)

<sup>2</sup> Катедра Правни науки, Икономически университет, Варна, България.

E-mail: [jivkamateeva@ue-varna.bg](mailto:jivkamateeva@ue-varna.bg)

**JEL K230****Резюме****Ключови думи:**

административен контрол; административнонаказателна отговорност; потребителски права; защита на потребителите.

В статията се изследват ролята и значението на административния контрол и административнонаказателната отговорност като едни от основните правни средства за защита на потребителите. Административноправните способности за защита на потребителските права имат голямо практическо приложение, което произтича от тяхната обществена значимост и от необходимостта държавата, чрез компетентните органи на изпълнителната власт, да закриля потребителите като по-уязвима страна в тези правоотношения. Въз основа на направения нормативен анализ се правят изводи и обобщения относно приложението на законодателството в областта на защитата на правата на потребителите от гледна точка на административното право.

© 2020 Икономически университет – Варна

**Цитиране:** ДИМИТРОВА, Д., МАТЕЕВА, Ж. (2020) Административен контрол и административнонаказателна отговорност за защита на потребителите. *Известия. Списание на Икономически университет – Варна*. 64 (1). с. 36 - 53.

**Въведение**

Принципът за защитата на потребителя е прогласен в чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Правото на потребителска защита е доразвито в Закона за защита на потребителите (ЗЗП – обн. ДВ, бр. 99/2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 13/2020 г.),

който е основният нормативен акт в областта на т.нар. потребителско право (Големинов, 2010; Сукарева, 2015). Съществуват различни средства за защита на потребителските права в правно и икономическо отношение (Андреева и Данев, 2018; Андреева и Йолова, 2018; Стоянова, 2005; Гроздева, 2008; Данчев, 2013; Стоянов, 2016; Александрова, 2018). Една голяма част от нормите на ЗЗП уреждат именно административноправните способности за защита на правата на потребителите. Наред с тях има и други публичноправни способности за защита на потребителските права – наказателноправни (напр. чл. 228, чл. 231, чл. 232 от Наказателния кодекс), но те се прилагат сравнително по-рядко (Големинов, 2010, с. 15).

**Актуалността на изследваната тема** се обосновава от нарастващото значение на административноправния режим за защита на потребителите, което произтича от връзката на административното право с развитието на икономиката. Нормите на този публичноправен отрасъл са важен регулатор на икономическите отношения, в т.ч. и потребителските (Димитрова, 2019). С норми на административното право се регулира, от една страна, контролът, който се упражнява върху стопанските субекти (производители, търговци и пр.) относно спазването на правата на потребителите. От друга страна, административноправни са и нормите, уреждащи отговорността за неизпълнението на задължения на производителите и другите търговци във връзка със защита на интересите на потребителите. Защитата на потребителите е държавна политика, която трябва да се провежда във всички отрасли на икономиката от органите на изпълнителната власт, вземайки предвид интересите на потребителите (арг. чл.2 ЗЗП). Един от основните принципи при провеждането на тази политика е благосклонност към потребителите като по-слаба страна в отношенията им с производители, вносители, търговци, дистрибутори и доставчици (Сукарева, 2015, с. 19).

Основният вътрешен мотив, който подтикна авторите към тема с такава насоченост е, че от една страна са рядкост научните разработки в областта на защитата на потребителите. Доколкото има публикации по тази проблематика, те са посветени на гражданскоправните способности (Стоянова, 2019; Кралева и Димитрова, 2017), а още по-малобройни са научните изследвания върху административноправните способности за защита на потребителските права. От друга страна, от приемането му през 2005 г. до днес ЗЗП е претърпял десетки изменения и допълнения (посл. изм. и доп. ДВ, бр. 13/2020 г.), с оглед постигане на висока степен на хармонизация на българското законодателство в областта на защитата на потребителите с правото на ЕС. Динамиката в нормативната уредба е продиктувана от обществената необходимост за изграждане на функционира-

ща пазарна икономика в България, което от своя страна налага приемането на модерно законодателство за защита на правата на потребителите.

**Научната цел** на настоящата статия е да се изследва значението на административния контрол и административнонаказателната отговорност като специфични способи за защита на правата на потребителите. Анализът е ограничен до изследване на нормативната уредба, дадена с ЗЗП и Регламент (ЕС) 2017/1128, ОJ L 168, 30.6.2017, като се разглеждат само контролните правомощия на КЗП като орган с обща компетентност в областта на защитата на потребителските права. Поставената цел се изпълнява със следните **задачи**: 1) да се направи нормативен анализ на основните моменти в административния контрол за спазване на правата на потребителите; 2) да се направи нормативен анализ на основните състави на административнонаказателната отговорност за защита на правата на потребителите; 3) въз основа на анализа на административноправните способи за защита на потребителските права да се направят изводи и обобщения относно приложението на актуалната нормативна уредба и транспонирането на европейското законодателство в националната ни правна система.

В хода на изследването са приложени индуктивен, дедуктивен и дескриптивно-аналитичен метод на обобщение. Статията е съобразена със законодателството към 30 март 2020 г.

## **1. Административен контрол за спазване на правата на потребителите**

Административният контрол е основен институт на административното право, изследван в правната литература от редица автори (Лазаров, 2000, с. 213-216; Балабанова, 2004; Дерменджиев и др., 2010, с. 59-274). По своята същност представлява управленска дейност на органите на изпълнителната власт, чиято основна цел и задача е да регулира социалните процеси и да осигури спазването на законността във всяка една обществена сфера – в т.ч. и стопанската.

Административният контрол за спазване на потребителските права има преди всичко охранителна функция – да защити потребителите като по-слаба страна в отношенията им с търговците. Специфична особеност на този контрол е, че той представлява публичноправен способ за регулиране на потребителските правоотношения чрез специални административни норми. Това е контрол, упражняван от КЗП, за спазване на законността в една частноправна сфера, каквато е търговската дейност. Това произтича от двата аспекта на потребителските отношения. От една страна, това са правоотношенията между потребители и търговци, които имат частноправен договорен характер. Те възникват по повод на сключването на съответния потребителски договор. От друга страна, потребителските отношения,

възникващи между търговците и компетентните държавни контролни органи, са от публичноправен характер. Тези правоотношения възникват по повод обезпечаване от страна на държавата на личната и имуществената сигурност на потребителите (Сукарева, 2015, с. 27). Аргумент за регулиране на потребителските правоотношения с административноправни норми е както обществената значимост на потребителските права, така и публичноправният характер на отношенията между търговци и компетентни административни органи. Чрез административноправната защита на потребителските правоотношения и в двата им аспекта се цели повишаване на нивото на закрила на икономическите интереси на потребителите и ефективен надзор на пазара чрез прилагане на националните и европейските политики за защита на потребителите. Актуалната нормативна уредба чрез ЗЗП реализира европейските и националните политики за потребителска защита и в този смисъл заслужава положителна оценка.

Сред административните органи, упражняващи контрол за спазване на правата на потребителите, основно място заема Комисията за защита на потребителите (КЗП). Наред с нея административни органи, осъществяващи защита на потребителите, са министърът на икономиката и звената за защита на потребителите в общините (чл. 162-166 ЗЗП), но тяхната контролна дейност е извън предмета на настоящото изследване. КЗП е колегиален орган към министъра на икономиката с регионални звена на територията на страната. Тя е уредена като орган с обща компетентност в областта на защитата на потребителските права (арг. от чл.178, ал.2 ЗЗП). КЗП има важни контролни правомощия не само по спазването на правата на потребителите, а изобщо по цялостното спазване на изискванията на ЗЗП, предвидени в чл.165, ал.3; чл.191, ал.1, 4, 5, 6, 7 и 8; чл.192; чл.192а от ЗЗП.

От приемането на ЗЗП през 2005 г. до сега текстът на чл.165, ал.3 от закона е променян само два пъти и то само по отношение на точка втора (1), уреждаща контрола върху нелоялните търговски практики. Но трябва да се отбележи, че тази промяна засилва административния контрол и увеличава правомощията на КЗП в посока разширяване на предмета на контрола. Предвидено е разпоредбите на чл.165, ал.3, т.2 във вр. с чл.68б, ал.2 от ЗЗП да се прилагат без изключение за всички видове стоки и услуги, вкл. недвижимо имущество, права и задължения. Разширява се също времевият период, в който се осигурява защита на потребителите срещу нелоялни търговски практики – не само по време на сключване на договори за продажба на стоки или за предоставяне на услуги, но и преди и след отправяне на предложение от търговеца до потребителя за сключване на съответния договор (чл. 68б ЗЗП).

За разлика, в първоначалната си редакция текстът на чл.165, ал.3, т.2 от ЗЗП (обн. ДВ, бр. 99/2005 г.) гласеше: „КЗП осъществява контрол върху заблуждаващата, непочтената и неразрешената сравнителна реклама.“ С изменението и допълнението от 2007 г. (ДВ, бр. 64/2007 г.) тази норма е допълнена, като на КЗП се дава правомощие да осъществява контрол не само върху заблуждаващата и неразрешената сравнителна реклама, но и върху нелоялните търговски практики. Последното изменение на цитираната норма е от 2008 г. (ДВ, бр. 102/2008 г.), когато от т.2 на чл.165, ал.3 отпада текстът за „заблуждаващата и неразрешената сравнителна реклама“ и остава само този за осъществяване на „контрол върху нелоялните търговски практики“.

Въпреки по-кратката езикова формулировка, сегашната уредба на чл.165, ал.3, т.2 от ЗЗП дава по-големи възможности за упражняване на административен контрол от страна на КЗП. Това произтича от факта, че общото понятие „нелоялни търговски практики“ включва редица търговски практики, определени като нелоялни, заблуждаващи и агресивни спрямо потребителите, а не само и единствено „заблуждаваща, непочтена и неразрешена сравнителна реклама“.

Разпоредбите на чл. 68б-68м от ЗЗП определят, от една страна, кои действия се считат за нелоялни търговски практики, а от друга – уреждат средствата за осъществяване на административния контрол от КЗП при констатиране на такива нарушения. Основните средства за упражняване на този контрол са на първо място проверките, провеждани от КЗП както служебно, така и по повод на сигнали от потребители, на второ място – принудителните административни мерки, които председателят на КЗП може да налага при констатиране на нелоялни търговски практики (чл. 68л, ЗЗП). Т.напр. председателят на КЗП издава заповеди, с които: 1) забранява прилагането на търговската практика, която е нелоялна; 2) определя срок, в който търговецът е длъжен да докаже, че прилаганата търговска практика не е нелоялна; 3) разпорежда рекламодателят (рекламната агенция) да огласи за своя сметка акта за установяване на нарушението и коригираната реклама.

По отношение на контролните правомощия на КЗП, уредени в чл.191 от ЗЗП, трябва да се каже, че първоначалният текст на посочената норма бе много лаконичен и съдържаше само 3 алинеи. В следствие са приети 5 нови алинеи – ал.4 на чл.191, ЗЗП (ДВ, бр. 18/2011 г.), ал.5 на чл.191, ЗЗП (ДВ, бр. 61/2014 г.), ал.6 на чл.191, ЗЗП (ДВ, бр. 57/2015 г.), ал.7 на чл.191, ЗЗП (ДВ, бр. 45/2019 г.) и най-новата ал.8 на чл.191, ЗЗП, която е приета с последното изменение и допълнение на закона от 2020 г. (Нова – ДВ, бр. 13/2020 г.).

Целта на тези законодателни изменения и допълнения е да се осигури прилагане на разпоредбите на редица регламенти на Европейския парламент и на

Съвета (Регламент (ЕО) №1222/2009, Регламент (ЕС) №1007/2011, Регламент (ЕС) №524/2013, Регламент (ЕС) 2018/302, Регламент (ЕС) 2017/1128), като актове с общо приложение, задължителни в своята цялост и пряко приложими във всички държави-членки на ЕС (Попова, 2011, с. 355). Контролът за спазване на изискванията на тези актове на ЕС е възложен на КЗП (чл.191, ал. 4-8, ЗЗП). С последното изменение и допълнение на ЗЗП от 2020 г. КЗП се определя като единна служба за връзка (по смисъла на Регламент (ЕС) 2017/2394), която координира дейността на компетентните органи по прилагане на законодателството за защита на потребителите (чл.190д, ЗЗП). Прилагането на посочените актове на ЕС не изисква създаването на нови контролни институции и органи. Контролът за спазване на разпоредбите на цитираните регламенти се осъществява от съществуващ административен орган, който вече прилага съответното европейско законодателство – а именно КЗП.

Текстът на чл.192а от ЗЗП също не е бил предвиден при приемането на закона през 2005 г., а е приет с измененията и допълненията от 2006 г. (ДВ, бр. 105/2006 г.). Цитираната норма урежда редица контролни правомощия както за председателя, така и за длъжностните лица от КЗП. Длъжностните лица от регионалните звена на КЗП, на които са възложени контролни функции от директора на регионалната дирекция или председателя на КЗП, имат право да извършват проверки на място в търговските обекти (чл.192а, ал.1, ЗЗП). От своя страна председателят на КЗП има право да налага предвидените в чл.192а, ал.2 от ЗЗП принудителни административни мерки, с които да разпорежи на нарушителите да преустановят констатираните нарушения на правата на потребителите.

Въз основа на ретроспективния и актуалния анализ на контролните правомощия на КЗП, уредени първоначално в ЗЗП при неговото приемане през 2005 г. и с последващите му изменения и допълнения, се извеждат две основни тенденции. Първо, налице е тенденция за увеличаване на интензитета на упражнявания административен контрол чрез разширяване на обхвата на контролираните дейности, а така също и по отношение на средствата за въздействие върху контролираните субекти. Второ, налице е ясно изразена тенденция за хармонизиране на българското законодателство с правото на ЕС. След реализираното членство на България в ЕС все по-често европейски актове определят развитието на националното ни право, в т.ч. и по отношение на защитата на потребителите.

Динамиката в измененията и допълненията на законовата уредба показват значимостта, която се отдава на административния контрол като важно средст-

во за гарантиране на правата на потребителите. От там произтича и неговата роля за цялостно спазване на изискванията на ЗЗП и конкретно за защитата на потребителските права.

В обобщение трябва да се подчертае, че основните способи за осъществяване на административния контрол за спазване на правата на потребителите са: извършване на проверки на място в търговските обекти, прилагане на принудителни административни мерки, както и даване на ход на производства по налагане на административни наказания.

Проверките са средство за упражняване на административен контрол върху търговците за спазване на изискванията на ЗЗП, който има превантивна функция – цели да предотврати извършването на нарушения на потребителските права. Налаганите от КЗП принудителни административни мерки нямат санкционен характер. Те са средство за предотвратяване и преустановяване на нарушения на правата на потребителите, както и за предотвратяване и отстраняване на вредните последици от тях. Ако в резултат на извършените проверки са констатирани нарушения на правата на потребителите, се съставят актове за установяване на нарушенията и се дава ход на производство за налагане на административно наказание. Съставянето на акт за административно нарушение от контролните органи и даването на ход на административнонаказателно производство също са част от контрола, който КЗП упражнява за защита на правата на потребителите.

В случаите, когато налага административни наказания по реда на глава единадесета от ЗЗП, КЗП вече действа не като контролен орган, а като особена административнонаказателна юрисдикция.

## **2. Административнонаказателна отговорност за нарушаване правата на потребителите по ЗЗП**

Търсенето на отговорност от виновните лица е едно от средствата за защита на потребителите. Административнонаказателната отговорност за защита на потребителите по ЗЗП е специална по отношение на общата уредба в Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН), която се прилага субсидиарно по въпроси, неуредени по ЗЗП. Тя се носи в случаите, когато деянието представлява административно нарушение (действие или бездействие), което нарушава установения ред на държавното управление, извършено е виновно и е обявено за наказуемо с административно наказание, налагано по административен ред. Основната цел на административнонаказателната отговорност е ефективната защита на потребителите – на техния живот, здраве и имущество.



Съставите на административните нарушения за неизпълнение на задължения, произтичащи от ЗЗП, са предвидени в глава единадесета „Административнонаказателни разпоредби“, чл. 197-233. Законът обхваща широк кръг от административни нарушения на законодателството за защита на потребителите, поради което предмет на настоящото изложение са най-често допусканите нарушения, санкционирани от КЗП, както и новите състави на административни нарушения, предвидени с последното изменение и допълнение на ЗЗП (ДВ, бр. 13/2020 г.). Те могат да се обобщят в следните:

**Нарушаване на задълженията за предоставяне на информация** по чл.4, 5, 6 и 8 от ЗЗП. Правото на информация е административно (публично) субективно право на потребителя, защото на него съответства административно задължение на търговеца да уведоми потребителя за съществените характеристики на предлаганите от него стоки или услуги и неспазването му е скрепено с административни санкции (Колева, 2007, с. 62). Съдържанието на правото на информация е регламентирано в чл.4 от ЗЗП и е определено от законодателя като общо задължение на търговците. Това право е изведено на първо място сред другите права на потребителите. Причината за това е значимостта на обективната информация за предлаганите стоки и услуги на пазара, която е предпоставка за постигане на ефективна защита на правата и интересите на потребителите и за установяването на лоялен, справедлив и прозрачен пазар. Само за 2018 г., след извършени 5514 инспекции и установени нарушения на уреденото в ЗЗП право на потребителите на информация, КЗП е съставила 605 акта за установяване на административно нарушение (Годишен доклад на КЗП за дейността ѝ, 2018, с. 6).

В този кръг нарушения на правото на информация се обхващат изискванията за:

- поставяне в близост до входа на търговския обект информация относно фирмата и адреса на управление на търговеца, името и фамилията на лицето, отговорно за обекта, и работното време на търговския обект. Като търговецът има задължението да обяви тази информация на мястото, на което обявява работното време, когато търговският обект е затворен;

- предоставяне на вярна, пълна, четлива, ясна и разбираема информация за стоката или услугата. Тази информация може да бъде предоставена от търговеца в писмена форма или по друг подходящ начин, който да позволява възприемането ѝ от потребителя. В случаите когато информацията се предоставя в писмена форма, законодателят е въвел изискванията да е изписана на български език и да е изразена в единиците на величините от Международната система SI;

- предварително информиране на потребителите по подходящ начин и поставяне на стоките на специално обозначени места в търговския обект, отделно от останалите стоки, когато търговецът предлага употребявани стоки, такива с намалени цени и стоки с изтекъл срок на годност или с отклонения от предварително обявените показатели, чиято разпродажба не създава опасност за здравето и живота на потребителите.

За неизпълнение на посочените задължения в чл.197, ЗЗП са предвидени санкции: глоба за физическите лица в размер от 300 до 1000 лв. и имуществена санкция за едноличните търговци (ЕТ) и юридическите лица (ЮЛ) в размер от 500 до 3000 лв.

**Нарушаване на задълженията за предлагане на безопасни стоки и услуги** по глава пета от ЗЗП. Съгласно чл.70, ал.1 от ЗЗП безопасна стока или услуга е тази, която при нормални и разумно предвидими условия за употреба, независимо от продължителността на нейното използване, не представлява риск за живота и здравето на потребителите или той е минимален. При определяне на безопасността се вземат предвид характеристиката на стоките, въздействието им върху други стоки при тяхното съвместно използване, представянето им, евентуалните предупреждения и указанията или информацията за тях, дадени от производителя или лицето, предоставящо услугата, както и въздействието на стоката или услугата върху рискови групи, като деца, бременни и кърмещи жени, възрастни хора.

Опасна е стоката, която **не съответства** на нормативно установените изисквания за безопасност, както и на българските стандарти, въвеждащи хармонизираните европейски стандарти. В тази връзка надзорът на пазара по безопасност на стоките и услугите включва инспекции на производители, дистрибутори и вносители, както и на търговски обекти за продажба на продукти, които попадат в обхвата на контролните правомощия на КЗП. Целта на надзора е предотвратяване вноса и преустановяване реализацията на българския пазар на продукти, които не отговарят на нормативно установените изисквания за безопасност. Инспекциите се базират на получени нотификации и сигнали от система GRAS-RAPEX; стоки, за които КЗП е доказала по безспорен начин, че са опасни; постъпили уведомления от Агенция „Митници”. През 2018 г. са извършени 4 624 инспекции, от които 4 124 са проверки в обекти и 500 са документални проверки. Съставени са 241 акта и са издадени 276 наказателни постановления (Годишен доклад на КЗП за дейността ѝ, 2018, с. 16).

Административнонаказателната отговорност, свързана с пласирането на опасни стоки, има превантивен характер (Големинов, 2010, с. 89). Основната ѝ

цел е да се защитят животът и здравето на потребителите, като се предотврати появата на опасни продукти и услуги на пазара. Поради това наличието на неправомерно поведение на производители и лица, предоставящи услуги, е предпоставка за възникване на отговорността за пласиране на опасни стоки или услуги. ЗЗП предвижда редица задължения, свързани с безопасността на стоките, които могат да се обобщят в следните изисквания: предоставяне на потребителите на необходимата информация, позволяваща им да преценят рисковете, присъщи на стоката или услугата; предприемане на превантивни мерки за осигуряване на безопасността им; осигуряване на условия за проследяване на стоките, включващи маркировката им, която позволява да бъдат идентифицирани, поддържане на цялата документация, необходима за проследяване на произхода на стоката; незабавно уведомяване на контролните органи, в случаите на съмнение, че предлаганата стока или услуга може да е опасна; предлагане на стоки или услуги само след оценяването и удостоверяването на съответствието им с нормативните изисквания за безопасност. ЗЗП въвежда и задължения за дистрибуторите във връзка с проследяване безопасността на стоките, пуснати на пазара.

Нарушаването на задълженията за предлагане на безопасни стоки и услуги води до налагане на глоба за виновните лица, а за ЕТ и ЮЛ – имуществена санкция, които са диференцирани според естеството на задължението.

**Нарушаване на изискванията за етикетирание на стоките** по чл.9, 10 и 11 и на наредбите по чл.12 от ЗЗП. В разпоредбата на чл.9 от ЗЗП се съдържа задължението на търговеца за предлагане на стоки с етикети на български език или и на български език. Изключение от това има за случаите, когато информацията може да бъде предоставена чрез използване на широко разпространени символи (като пиктограми и други знаци), които са лесно разбираеми за потребителите или чрез използването на общоизвестни наименования за произход на стоките. Задължителното съдържание на информацията на етикетите е посочено в разпоредбата на чл.9, ал.2 от ЗЗП (2). Предназначението на етикета е да улесни избора на потребителя и да му позволи правилно да се ориентира в разнообразното предлагане на стоки. Поради това информацията, съдържаща се в етикета, трябва да бъде ясна и разбираема, достъпна, лесна за отличаване, както и да не бъде подвеждаща. Търговецът няма право да отстранява или да променя етикети и маркировки, поставени от производителите или вносителите, ако по този начин може да заблуди потребителите. Изпълнителното деяние на нарушението по чл.10, ЗЗП се изразява в непосочване на количеството на пакетирани или опаковани предварително стоки. Информацията трябва да бъде обозначена върху опаковката, а при липса на такава – върху самата стока. Отговорност за

това задължение носят производителят или лицето, пакетирало или опаковало стоката, както и вносителят, когато стоката е внос. В случаите когато количеството на предварително пакетирани или опаковани стоки не е обозначено от посочените лица, възниква задължението за търговеца да посочи количеството върху стоката, върху нейната опаковка или върху табела, поставена близо до стоката. Нарушението на чл.11, ЗЗП се изразява в непредоставяне на информация за съдържанието на етикета, когато стоката не позволява поставянето на етикети. В случая търговецът е длъжен да предостави информацията в писмена форма по друг подходящ начин или чрез предоставяне на съответните документи. В тази категория нарушения на изискванията за етикетиране на стоките се включват и нарушенията на издадените от Министерския съвет наредби за изискванията към отделни групи стоки, етикетирането им и/или методите за изпитване на техни основни характеристики, както и за стоките, имитиращи храни по чл.12, ЗЗП.

За нарушаването на посочените изисквания за етикетиране на стоките в чл.198, ЗЗП са предвидени санкции: глоба на виновните лица, в размер от 200 до 1 000 лв., а на ЕТ и ЮЛ – имуществена санкция, в размер от 300 до 1 500 лв.

**Нарушаване на задълженията за указания за употреба на стоката** по чл.13 и 14 от ЗЗП. Тези нарушения са свързани с изискванията за:

- осигуряване на указания за употребата на стоката на български език. Указания са необходими, когато употребата на стоката изисква технически познания или други специални умения за безопасност, както и когато съдържа опасни вещества. Съдържащата се информация в указанията за употреба на стоките е важна за потребителите, т.к. от нея зависи правилното и безопасно използване, инсталиране, свързване, поддръжка или съхраняване на стоките. Също така при нужда указанията включват списък със съставните части и детайли на стоката.

- показване на начина на действие или употреба на стоката при поискване от страна на потребителя и когато видът на стоката позволява това.

Субекти на нарушението са производителите, вносителите и търговците. За неизпълнение на изискванията на виновните лица се налага глоба в размер от 300 до 1 000 лв., а на ЕТ и ЮЛ – имуществена санкция в размер от 500 до 2 000 лв. съгласно чл.199, ЗЗП.

**Нарушаване на задълженията за обозначаване на цените на стоките и услугите** по чл.15, 16, 17, 19, чл. 20, ал.1 и чл. 21-29 и на наредбите по чл.31 от ЗЗП. В този кръг нарушения се обхващат изискванията за:

- посочване на продажната цена на стоката. Съгласно разпоредбата на чл.15, ЗЗП търговецът трябва да сложи цената предварително и на видно място

в непосредствена близост до стоката. Когато тя се предлага чрез каталог, продажната цена трябва да бъде посочена до снимката или описанието ѝ.

- разбираеми, недвусмислени, ясно изписани продажни цени и цени за единица мярка, които да не въвеждат в заблуждение потребителя.

- точно и ясно изписване на сбора от продажните цени като крайна цена, в случаите когато продажната цена е съставена от отделни елементи със съответни продажни цени.

- посочване на цената на стоката в левове. В разпоредбата на чл.19, ал.4 от ЗЗП императивно е посочено какво трябва да включва продажната цена и цената на единица мярка (3). Забранено е обявяването на различни цени за един и същ вид стока в търговския обект. Изключение има за случаите по чл.6, ЗЗП, а именно за: стоки с намалени цени, употребявани, с отклонения и нехранителни стоки с изтекъл срок на годност, чиято продажба не създава опасност за живота и здравето на потребителя.

- едновременно обозначаване на продажната цена и цената на единица мярка на предлаганите стоки в търговския обект. Това става чрез етикети, цено-разписи, табели или по друг подходящ начин. Целта е да се подобри информацията, предоставяна на потребителите, която ще улесни сравнението на цените на стоките.

- спазване на издадените от министъра на икономиката наредби за реда за предоставяне на информация на потребителите и за означаване на цените на определени видове стоки или услуги.

За нарушаването на посочените изисквания за обозначаване на цените на стоките и услугите се налагат: глоба на виновните лица в размер от 200 до 1 500 лв., а на ЕТ и ЮЛ – имуществена санкция в размер от 300 до 3 000 лв. съгласно чл.200, ЗЗП.

**Нарушаване на задълженията за издаване на документ за продажбата или услугата** по чл.30, ЗЗП. Документът за извършената продажба от търговеца, трябва да съдържа датата на продажбата, вида на стоката или услугата и цената. За нарушаване на това задължение на виновните лица се налага глоба в размер от 300 до 1 000 лв., а за ЕТ и ЮЛ – имуществена санкция, в размер от 500 до 3 000 лв. съгласно чл.201, ЗЗП.

**Нарушаване на забраната за нелоялни търговски практики** по глава четвърта, раздел трети от ЗЗП. Легална дефиниция на понятието „търговска практика“ се съдържа в т.23 от допълнителните разпоредби на ЗЗП. Характеристиките на нелоялните търговски практики са всеобхватно регламентирани в раздел трети от ЗЗП, който се прилага по отношение на всички стоки и услуги.

Нелоялни търговски практики са тези, които противоречат на изискването за добросъвестност и професионална компетентност и тези които променят или могат да променят икономическото поведение на средния потребител, когото засяга или към когото е насочена. Когато прилага нелоялната търговска практика, търговецът заблуждава и подвежда потребителя да вземе определено търговско решение, което при други обстоятелства не би взел (КЗП, 2017, с. 4). Заблуждаващите и агресивните търговски практики също са определени от законодателя като нелоялни. Контролът върху нелоялните търговски практики се осъществява от КЗП. В случаите когато комисията установи, че дадена търговска практика е нелоялна, то нейният председател издава заповед, с която забранява прилагането ѝ. През 2018 г. са забранени 83 нелоялни търговски практики, свързани основно с предоставянето на невярна (подвеждаща) информация за вида и категорията на туристическите обекти (Годишен доклад на КЗП за дейността ѝ, 2018, с. 11). Като за 2019 г. броят на заповедите за забрана на прилагането на нелоялни търговски практики, издадени от КЗП, се е увеличил на 132. Забранените нелоялни практики са свързани с продажби в търговската мрежа, онлайн пространството и предоставянето на туристически продукт (Годишен доклад на КЗП за дейността ѝ, 2019, с. 13-14). Нарушаването на забраната за нелоялни търговски практики води до налагане на глоба за виновните лица, а за ЕТ и ЮЛ – имуществена санкция, които са диференцирани според вида и тежестта на нарушението.

**Нарушаване на изискванията за спазване на Регламент (ЕС) 2017/1128** на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2017 г. за трансграничната преносимост на услугите за онлайн съдържание в рамките на вътрешния пазар. С регламента се цели да се гарантира правото на потребителите на преносими услуги за онлайн съдържание да ползват същите услуги, когато временно се намират в друга държава членка, различна от тяхната държава членка на пребиваване. От 20 март 2018 г. в Европейския съюз (ЕС) започна прилагането на регламента и разпоредбите му са задължителни за всички държави членки. В тази връзка с изменението на ЗЗП (ДВ, бр.13 от 2020 г.) в чл. 225д е предвиден **нов** състав на административно нарушение за неспазването на изискванията на регламента. Изпълнителното деяние на нарушението се изразява в непредоставяне на потребител на достъп до съответната услуга, когато се намира в друга държава-членка на ЕС. Съгласно съображение 21 от преамбюла на регламента всякакви действия от страна на доставчик, които биха възпрепятствали абонатите да имат достъп или да използват услугата следва да се считат за заобикаляне на задължението за осигуряване на трансграничната преносимост на услу-

гите за онлайн съдържание (Регламент (ЕС) 2017/1128, ОJ L 168, 30.06.2017, с. 1-11). Субекти на нарушението са доставчиците на услуга за онлайн съдържание. Контролът по съблюдаването на прилагането на регламента се осъществява от КЗП, която в случай на неспазване ще налага и определени санкции. В разпоредбата на чл.225д, ал.1, ЗЗП са предвидени следните административни санкции: глоба за физическите лица в размер от 500 до 3 000 лв. и имуществена санкция за ЕТ и ЮЛ в размер от 1000 до 5 000 лв. за всеки отделен случай. Следва да се отбележи, че това административно правонарушение има и квалифициран състав – повторност на извършване на нарушението по чл.225д, ал.1, ЗЗП. В ал.2 от посочената разпоредба на закона са предвидени по-високи размери на санкциите, т.е. двоен размер на първоначално наложената.

**Новост** в административнонаказателните разпоредби на ЗЗП са и предвидените **нарушения, свързани с дейността на контролните органи** за защита на потребителите, по чл. 230а, 230б, 230в, 230г, 230д от Закона. Те могат да се обобщят в следните:

- Възпрепятстване на длъжностни лица на компетентните органи по чл.190г, ЗЗП, както и неосказване на съдействие и сътрудничество при осъществяване на техните правомощия. Размерът на административното наказание (глоба и имуществена санкция) за това нарушение е от 1 000 до 3 000 лв.

- неизпълнение на заповед на КЗП относно премахване на съдържание или ограничаване достъпа до онлайн интерфейс на търговеца, когато нарушава правата на потребителите. В случай че търговецът откаже да съдейства, КЗП задължава доставчиците на хостинг услуги и на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, поддържащи сайта на търговеца, да ограничат достъпа до онлайн интерфейса му. Когато тези мерки не постигнат преустановяване на нарушението, то регистраторите на домейни са задължени да заличат пълното име на домейна на отговорния за нарушението търговец при искане от страна на комисията. За всяко неизпълнение на посочените задължения е предвидена имуществена санкция за търговеца, хостинг компаниите и регистраторите на домейни в размер от 1 000 до 5 000 лв. При повторно нарушение санкцията се удвоява.

- Възпрепятстване на длъжностните лица при осъществяване на контролните им правомощия по чл.192 и 192а, както и за неизпълнение на разпореждане по чл.192а, ал.1, т.2 и ал.2 от ЗЗП. Размерът на административното наказание (глоба и имуществена санкция) за това нарушение е от 1 000 до 3 000 лв.

Глобата или имуществената санкция се налагат на лицата, които са извършили нарушение в областта на защитата на потребителите, с наказателно пос-

тановление. По своето предметно съдържание наказателното постановление е правораздавателен акт на административнонаказателна юрисдикция, чрез който се установява фактът на административното нарушение и се свързва с точно определено лице, на което се налага съответстващото по закона административно наказание (Димитров, 1995; Дерменджиев и др., 2012, с. 336; Цанков и др., 2006, с. 129; Андреева и Йолова, 2016, с. 214-217). Целта на наказателните постановления е да реализират административнонаказателната отговорност чрез налагане на административно наказание. Властническата компетентност за издаването на наказателните постановления за нарушения на законодателството за защита на потребителите е възложена на ръководителя на контролния орган, на кмета на общината или на упълномощени от тях длъжностни лица. Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се осъществява по реда на ЗАНН.

От изложеното дотук може да се направи изводът, че с последните изменения на административнонаказателните разпоредби на ЗЗП се хармонизира българското законодателство с европейското. Това от своя страна допринася за постигане на по-висока защита на потребителите, а от друга – е гаранция за по-голямата ефективност на административнонаказателната отговорност.

### **Заклучение**

Изложеното дотук води до извода, че контролът по ЗЗП, осъществяван от компетентните органи, е важно средство за гарантиране на конституционно признатите права на потребителите. Административният контрол за спазване на потребителските права има значима социално-икономическа роля – да защити потребителите като по-слаба страна в потребителските отношения и да обезпечи тяхната лична и имуществена сигурност.

Но същевременно с това не трябва да се подценява и административнонаказателната отговорност за извършени нарушения в областта на защитата на потребителите. Това произтича от многобройността на административните нарушения, което налага и бързото реагиране срещу тях. Чрез предвидените в ЗЗП санкции, които имат предимно икономически характер – глоби и имуществени санкции в различен размер, се цели да се въздейства превантивно на извършителите и да се осигури строгото зачитане на законодателството за защита на потребителите, което ще допринесе за постигането на високо ниво на защита на потребителите.

Поради ограничения обем на настоящото изследване не могат да бъдат обхванати всички аспекти на административноправната защита на потребителските права, а са анализирани само основните моменти в законодателството в тази



област. Предвид изложеното действащата нормативна уредба относно административноправния режим за защита на потребителите (обхващащ както контрола за спазването на изискванията на ЗЗП, така и санкционирането за нарушения на тези законови изисквания) трябва да бъде оценена положително.

### Бележки

- <sup>1</sup> Чл.165, ал.3, т.2 от ЗЗП (изм. и доп. ДВ, бр. 64/2007 г., изм. ДВ, бр. 102/2008г.): КЗП осъществява контрол върху нелоялните търговски практики.
- <sup>2</sup> Съгласно чл.9, ал.2 от ЗЗП етикетът задължително съдържа информация за производителя и вносителя, ако стоката е от внос, за вида на стоката, нейните съществени характеристики, срока на годност и условията на съхраняването ѝ и ако е необходимо, указания за употреба.
- <sup>3</sup> Съгласно чл.19, ал.4, ЗЗП продажната цена и цената на единица мярка трябва да включват: 1) данъка върху добавената стойност и всички други допълнителни данъци и такси и 2) цената на всички стоки и услуги, които следва да бъдат заплатени допълнително от потребителя, в случаите когато те задължително трябва да бъдат продадени или извършени от търговеца.

### Литература

1. Александрова, Н. (2018). Промени в Европейската директива за питейната вода и защита на потребителите. // *Качество на стоките и защита на потребителите*: сборник с доклади от кръгла маса с международно участие. Варна: Наука и икономика, с. 182 - 191.
2. Андреева, А., Данев, В. (2018). Установяване качеството на стока в производство по предявена рекламация. // *Качество на стоките и защита на потребителите*: сборник с доклади от кръгла маса с международно участие. Варна: Наука и икономика, с. 199 - 210.
3. Андреева, А., Йолова, Г. (2016). Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика.
4. Андреева, А., Йолова, Г. (2018). Защита правата на потребителите при доброволното осигуряване. // *Качество на стоките и защита на потребителите*: сборник с доклади от кръгла маса с международно участие. Варна: Наука и икономика, с. 74 - 87.
5. Балабанова, Х. (2004). Административен контрол. Варна: ВСУ Черноризец Храбър.
6. Годишен доклад на КЗП за дейността ѝ през 2018 г. (<https://kzp.bg/godishni-dokladi>).

7. Годишен доклад на КЗП за дейността ѝ през 2019 г. (<https://kzp.bg/godishni-dokladi>).
8. Големинов, Ч. (2010). Основи на българското потребителско право. Варна: ВСУ.
9. Гроздева, Д. (2008). Характерни особености на потребителите и тяхното поведение в българското Интернет пространство. // *Търговията в съвременното общество: Теория и практика*: сборник доклади от международна конференция. Варна: Наука и икономика, с. 221 - 228.
10. Данчев, Д. (2013). Съвременни тенденции в потребителското поведение и търговския бизнес. *Търговията – минало, настояще и бъдеще*: сб. докл. от юбил. междунар. науч. конф. 11 - 12 апр. 2013. София: УНСС, с. 128 - 133.
11. Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. (2010). Административно право на Република България: Обща част. София: Сиби.
12. Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. (2012). Административно право на Република България. Обща част. София: Сиби.
13. Димитров, Д. (1995). Административно правораздаване. София: Сиби.
14. Димитрова, Д. (2019). Съвременни тенденции в административното законодателство на България. // *Правото и бизнесът в съвременното общество*: сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция. Варна: Наука и икономика, с. 56 - 70.
15. КЗП (2017). Законови изисквания към нелоялните търговски практики. // *Информационен бюлетин на КЗП, №3*, с. 4 - 7.
16. Колева, Р. (2007). Актуални въпроси относно правото на информация по Закона за защита на потребителите. // *Търговско право, №3*, с. 61 - 65.
17. Кралева, В., Димитрова, И. (2017). Защита на потребителските интереси в сянката на търговската гаранция. // *Маркетингът – опит и перспективи*: сборник с доклади от международна научна конференция. Варна: Наука и икономика, с. 423 - 430.
18. Лазаров, К. (2000). Административно право. София: Фенея.
19. Попова, Ж. (2011). Право на Европейския съюз. София: Сиела.
20. Регламент (ЕС) 2017/1128, OJ L 168, 30.6.2017.
21. Стоянов, М. (2016). Проблеми на защитата на потребителите при електронната търговия. // *Търговският и туристическият бизнес в условията на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж*. Свищов: АИ Ценов, том I, с. 155 - 160.
22. Стоянова, А. (2005). Акценти в нормативната рамка за осигуряване на безопасността на храните в млекопреработвателния сектор. // *Конференция на*

*младите научни работници Шкорпиловци 2005*: сборник доклади. Варна: Наука и икономика, с. 53 - 63.

23. Стоянова, А. (2019). Нормативна рамка за осигуряване риска по хранителната верига. *Правото и бизнесът в съвременното общество*: сборник доклади. Варна: Наука и икономика, с. 380 - 390.

24. Сукарева, З. (2015). Потребителско право. София: Нова звезда.

25. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., Димитрова, Д. (2006). Основи на публичното право. Варна: Наука и икономика.

**ROLE OF THE ADMINISTRATIVE CONTROL  
AND THE ADMINISTRATIVE-PENAL LIABILITY  
FOR THE CONSUMER PROTECTION**

**Darina DIMITROVA, Jivka MATEEVA**

**Abstract**

The article examines the role and importance of the administrative control and the administrative-penal liability as one of the main legal instruments for consumer protection. The Administrative-legal instruments for consumer protection are of big importance for the practical application, because of their public significance and because of the necessity that the state protects the consumers as the more vulnerable party in these legal relations through its competent organs of executive power. Based on the normative analysis are made conclusions and summaries about the application of the legislation in the sphere of consumer rights protection from the point of view of the Administrative Law.

**Key words:** *Administrative control; Administrative-penal liability; consumer rights; consumer protection.*