



Munich Personal RePEc Archive

Specificities of the administrative-law consumer protection

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/101389/>
MPRA Paper No. 101389, posted 07 Jul 2020 07:54 UTC

СПЕЦИФИКИ НА АДМИНИСТРАТИВНОПРАВНАТА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

Гл. ас. д-р Дарина Димитрова
Икономически университет – Варна

Резюме: В доклада е направен нормативен анализ на административноправните способности за защита на потребителите. Публичноправният режим на защита на потребителските права произтича от тяхната обществена значимост и от необходимостта държавата да закриля по-уязвимата страна (потребителите) в тези отношения. На база на направения нормативен анализ се правят изводи и обобщения относно приложението на правната регламентация в областта на защитата на правата на потребителите, през призмата на административното право.

Ключови думи: административно право; защита на потребителите.

SPECIFICITIES OF THE ADMINISTRATIVE-LAW CONSUMER PROTECTION

Chief Assist. Prof. Darina Dimitrova, PhD
PhD candidate, University of Economics – Varna

Abstract: In the report is made a normative analysis of the administrative-law procedures for consumer protection. The public law regime of protection of the consumer rights results from their public significance and the need of protection by the state of the vulnerable side (consumers) in this type of relations. Based on the normative analysis are made conclusions and summaries concerning the application of the legal regulation in the area of consumer protection through the prism of the administrative law.

Key words: administrative law; consumer protection.

Въведение

Началото на защитата на потребителите е положено в Европа през 70-те години на 20 век (Сукарева, 2015, р. 10). В България за пръв път са уредени основните права на потребителите и на тяхната защита с приетият през 1999 г. Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия (отм.), с който се полагат основите на потре-

бителското право у нас.

Защитата на правата на потребителите е политика както на Европейския съюз (ЕС), така и на отделните държави-членки. В българското законодателство са въведени изискванията на правото на ЕС относно защитата на потребителите във всичките ѝ аспекти: право на информация за стоките и услугите; защита срещу рискове от придобиването на стоки и услуги, застрашаващи здравето и живота; защита при нелоялни търговски практики и неравноправни договорни условия; право на обезщетение за вреди, причинени от дефект на стоки; достъп до съдебни и извънсъдебни процедури за разрешаване на потребителски спорове и пр.

Основният нормативен акт в тази област е Законът за защита на потребителите (ЗЗП - Обн. ДВ. бр. 99 от 9 Декември 2005 г., в сила от 10.06.2006 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 100 от 20 Декември 2019 г.). С неговото приемане се отменя действащият до тогава Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия (обн. ДВ. бр.30 от 2 Април 1999г., отм. с § 14 от преходните и заключителните разпоредби на действащия ЗЗП).

Голяма част от нормите на ЗЗП уреждат именно административно-правните способности за защита на правата на потребителите. Нормите на административното право са важен регулатор на икономическите отношения, в т.ч. и потребителските. Днес значението на административното право за бизнеса нараства все по-вече. Ролята на съвременната държава в икономическите отношения е да координира и да регулира макроикономическите параметри, в което се изразява държавното управление на икономиката (Димитрова, 2019).

Гореизложеното обосновава **актуалността на темата**. Защитата на потребителските права е държавна политика, която трябва да се провежда във всички отрасли и сектори на икономиката от органите на изпълнителната власт, вземайки предвид интересите на потребителите (арг. чл. 2 от 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, р. 19).

Научната цел на настоящата работа е да се изследват спецификите на административно-правната защита на правата на потребителите. За изпълнението на посочената цел, авторът си поставя следните **научноизследователски задачи**: 1) да се изследва ролята и значението на административно-правната регламентация за защита на правата на потребителите; 2) да си изясни мястото и ролята на дър-

жавните органи, осъществяващи административноправната защита на потребителите; 3) да се анализират основните административноправни способности за защита на потребителските права с оглед да се направят изводи и обобщения относно приложимата правна уредба.

Предвид ограничения обем на доклада, изследването не претендира за изчерпателност в анализирането на нормите, уреждащи административноправната защитата на потребителите, а само поставя някои основни положения в правната доктрина. Докладът е съобразен с действащото законодателство към 31 януари 2020 г.

Резултати и обсъждане

Значението на административноправната регламентация за защита на потребителите произтича от връзката на административното право с развитието икономиката. Нормите на административното право уреждат не само дейността на органите на изпълнителната власт, но също така са важен регулатор на икономическите (Димитрова, 2019), в т.ч. и потребителските отношения. Значението на административноправната защита на потребителите се обуславя и от мястото, което административното право заема в националната ни правна система като водещ публичноправен отрасъл.

На първо място е направен анализ и изяснена ролята на административните органи, ангажирани с функции по защита на правата на потребителите. Съответно с цел максимално практическо приложение, те са подредени в йерархичен вид с оглед субординацията в тяхната работа.

Държавните органи, осъществяващи административноправната защита на потребителите, са в системата на изпълнителната власт – Министър на икономиката, Комисия за защита на потребителите (КЗП), звена за защита на потребителите в общините. Това са административни органи (Андреева, et al., 2004, pp. 58-61) (Цанков, et al., 2006, pp. 90-91) (Андреева & Йолова, 2016, pp. 129-135, 148-161) (Дерменджиев, et al., 2010, pp. 107-124) със специална компетентност в областта на защитата на правата на потребителите. Техните правомощия са уредени в Глава осма, Раздел първи от ЗЗП.

Министърът на икономиката провежда и координира държавната политика в областта на защитата на потребителите, в тази връзка той има редица важни правомощия: 1) прави предложения за изменение на действащи и за приемане на нови нормативни актове в областта на защитата на потребителите; 2) издава подзаконовни нормативни актове в областта на защитата на потребителите в случаите, предви-

дени в закон; 3) дава становища по нормативни актове, имащи отношение към защитата на потребителите; 4) координира дейността на другите административни органи, имащи отношение към защитата на потребителите и др. (чл. 162 - 164, от ЗЗП).

КЗП е колегиален орган към министъра на икономиката с регионални звена на територията на страната. ЗЗП я урежда като орган с обща компетентност в областта на защитата на потребителските права (арг. чл. 178, ал. 2 от ЗЗП). Тази държавна комисията има важни контролни правомощия по спазването на правата на потребителите: 1) осъществява контрол върху нелоялните търговски практики; 2) предявява искове за колективна защита на потребителите; 3) осъществява контрол за безопасност на стоките и услугите в съответствие с изискванията ЗЗП и др. (чл. 165 от ЗЗП).

Съгласно чл. 166 от ЗЗП е предвидено, че кметът на общината създава в общинската администрация звено за защита на потребителите, което: 1) осъществява контрол по спазването на правата на потребителите; 2) консултира потребителите относно правата им; 3) предоставя на КЗП информация за опасни стоки; 4) сезира компетентните органи при установяване на нарушения, засягащи правата и интересите на потребителите.

Разгледаните административни органи разполагат с разгърната мрежа от регионални звена на територията на цялата страна¹, за да могат в максимална степен да бъдат близко до потребителите и да упражняват ефективен контрол по спазването на техните права. Фактът, че защитата на потребителите и на правата им е възложена на органи, заемащи основно място в системата на изпълнителната власт (министър, държавна комисия, кмет), показва значимостта, която се отдава на потребителските права и на произтичащите от тях отношения. Потребителската защита следва да се осъществява на „държавно ниво“. Държавната политика за защита на потребителите се провежда и осъществява от посочените органи на изпълнителната власт, в съответствие с принципа за „благосклонност“ към потребителя (Сукарева, 2015, р. 19). Началата, от които се ръководи законодателят при уредбата на защитата на потребителските права, обосновават засилена административноправна закрила на по-слабата страна в потребителските правоотношения, а именно потребителите. Тази закрила се постига чрез дадените правомощия на разгледаните административни органи и чрез специфичните извънсъдебни спосо-

¹ Т. напр. КЗП има 28 регионални звена на територията на страната: <https://kzp.bg/kontakti>

би за разрешаване на потребителски спорове, възникващи по повод нарушени потребителски права.

Способите за защита на потребителските права са различни (Андреева & Данев, 2018) (Андреева & Йолова, 2018) (Стоянова, 2005) (Стоянова, 2019). Юридическите се подразделят основно на съдебни и извънсъдебни. Извънсъдебните способности за разрешаване на спорове между потребители и търговци в случай на нарушени потребителски права са разнообразни и включват: 1) подаване на жалби и сигнали до контролните органи (чл. 178 – 181 от ЗЗП); 2) алтернативно решаване на потребителски спорове (чл. 181а – 181ц от ЗЗП); 3) съдействие от помирителни комисии (чл. 182 – 185 от ЗЗП); 4) посредничество и съдействие от сдружения на потребителите (чл. 169, ал. 1, т. 5 от ЗЗП);) медиация (арг. чл. 3, ал. 1 от Закона за медиацията).

Извънсъдебните способности се отличават със своята достъпност за обикновените граждани и това е тяхното най-голямо преимущество. Те не изискват специална юридическа подготовка, както е при съдебната защита в един исков процес за нарушени потребителски права.

Основно място сред извънсъдебните способности за разрешаване на потребителски спорове заема подаването на жалби и сигнали до контролните органи. Това е един типично административноправен способ за защита на нарушени потребителски права. Както вече беше изяснено по-горе, контролен орган с обща компетентност за защита на потребителите е КЗП с нейните регионални звена на територията на страната.

Жалбите, сигналите и предложенията се подават до КЗП, като относно жалбите има изисквания да съдържат определени реквизити, посочен в чл. 178, ал. 3 от ЗЗП². Но дори жалбата да не отговаря съвсем точно на посочените изисквания, административният орган,

² Съгласно чл. 178, ал. 3 от ЗЗП: Жалбата трябва да съдържа:

1. наименование на органа, до който се подава жалбата;
2. името, пощенски и/или електронен адрес на жалбоподателя;
3. срещу кого се подава жалбата, като се посочи името/наименованието на търговеца или на търговския обект, както и неговото седалище или адрес на управление;
4. оплакванията и исканията на жалбоподателя;
5. подпис на лицето, което я подава, когато се подава на хартиен носител, или на неговия пълномощник; в случай че жалбата е подадена чрез пълномощник, се прилага пълномощно; в случай че жалбата е подадена по електронен път, не се изисква тя да бъде подписана с електронен подпис;
6. доказателства, с които жалбоподателят разполага - копие от касови бележки, фактури, договори и други, на които основава претенцията си.

до който е подадена, е длъжен да окаже съдействие като насочи потребителя и му разясни неговите права и задължения (чл. 179, ал. 2 от ЗЗП). Това произтича от принципа на „служебното начало“, който е един от основните принципи, от които административните органи трябва да се ръководят при разрешаване на правния спор, с който са сезирани (арг. чл. 9 от Административнопроцесуалния кодекс).

Другите предимства конкретно при подаването на жалби до контролните органи е, че правният спор между потребителя и търговеца се разрешава в едно елементарно производство пред административния орган. Кратките срокове за произнасяне с решение по жалбата или сигнала също са преимущество на този извънсъдебен способ за разрешаване на потребителски спорове. Когато не е нужно да се извършва проверка, компетентният орган е длъжен да разгледа случая и да вземе решение в 14-дневен срок, а в останалите случаи - в едномесечен срок от датата на постъпването на жалбата или сигнала (чл. 180, ал. 1 от ЗЗП). Решението се съобщава писмено на подателя в 7-дневен срок от датата на постановяването му (чл. 180, ал. 2 от ЗЗП).

В разгледания извънсъдебен способ за разрешаване на потребителски спорове между потребители и търговци, КЗП действа в качеството на административна юрисдикция. Комисията има и правомощие да упражнява административен контрол по спазване на изискванията на ЗЗП, но когато се касае за разглеждане на жалби на потребители и вземане на решение в случаи на нарушени потребителски права, става въпрос за упражняване на административна юрисдикция като особена правораздавателна функция на държавата, а не за административен контрол. По своята същност административната юрисдикция представлява орган, който има правораздавателни функции, но няма белезите, присъщи на съда. Компетентността на КЗП като административна юрисдикция е ограничена - тя правораздава само в изрично посочените от закона случаи, а именно при подадени до нея жалби за нарушения на потребителски права по реда на чл. 178 – 181 от ЗЗП.

Наред с изложеното до тук трябва да се отбележи още че, КЗП има възможността за самосезиране (дори и да не е подаден сигнал от потребители), а също и за извършване на тематични проверки по зададени от председателя ѝ показатели (арг. чл. 165, ал. 3, т. 1 от ЗЗП)³. Проверките са средство за упражняване на административен контрол върху търговците за спазване на изискванията на ЗЗП. Този контрол

³ Съгласно чл. 165, ал. 3, т. 1 от ЗЗП: КЗП приема годишна план-програма и периодични планове за извършване на контролна дейност.

има превантивна функция – цели да предотврати извършването на нарушения на потребителските права.

Ако в резултат на извършените проверки са установени нарушения, се налагат административни наказания на виновните лица по реда на Глава единадесета от ЗЗП. В този случай КЗП действа като административнонаказателна юрисдикция. Налагането на административни наказания по административен ред е също форма на административно правораздаване (както и решаването на потребителски спорове – бел. моя), т.к. се осъществява от административни, а не от съдебни органи (Димитров, 1995, р. 93). В този смисъл КЗП се явява особена административнонаказателна юрисдикция за налагане на административни наказания.

Освен посочените по-горе възможности (да се самосезира и да бъде сезирана от потребители) КЗП може да бъде сезирана и от други държавни контролни органи - напр. митническите, при констатиране на внос на опасни стоки. Това разширява допълнително обхвата на административноправната защита на потребителите и показва още веднъж значимостта, която държавата отдава на потребителските права.

Заклучение

Въз основа на направения анализ на административноправната защита на потребителите могат да се направят някои обобщения и изводи относно приложимата правна уредба.

От приемането му през 2005 г. до днес ЗЗП е претърпял десетки изменения и допълнения, с оглед постигане на по-висока степен на хармонизация на българското законодателство в областта на защитата на потребителите съобразно правото на ЕС. Изграждането на функционираща пазарната икономика в България също налага приемането на модерно законодателство за защита на потребителите. В този смисъл действащата нормативна уредба за защита на потребителските права трябва да бъде оценена положително.

Анализът на мястото и ролята в системата на изпълнителната власт на административните органи, ангажирани с функции по защита на потребителите показва значимостта, която законодателят отдава на потребителските права и на произтичащите от тях отношения.

Потребителските права се ползват със засилена закрила от страна на държавата, изразена чрез въвеждането в законодателството на множество различни способности за тяхната защита. Така потребителите имат възможност за избор по какъв ред да потърсят защита

в случай на нарушаване на правата им. Административноправният режим, приложим при извънсъдебните способности, и гражданскоправният режим, приложим при съдебните способности за защита на правата на потребителите, се допълват взаимно. Единият не изключва другия, те не са алтернативни, а кумулативни. Независимо от факта, че потребителският спор е бил разгледан и решен от административен орган, това не прегражда пътя за търсене на защита по съдебен ред. Но административноправната защита е предпочитана поради нейната достъпност, т.к. не изисква специални юридически знания. Същевременно контролните органи са длъжни да оказват на потребителите пълно съдействие. Наред с това потребителският спор се разрешава в кратки срокове.

От една страна, КЗП действа в качество на контролен орган, упражняващ административен контрол за спазване на правата на потребителите и изискванията на ЗЗП. От друга страна, КЗП действа като особена административна юрисдикция - правораздавателна (за решаване на потребителски спорове) и административнонаказателна (за реализиране на административнонаказателна отговорност за нарушаване на потребителските права). Комисията осъществява тази възложена ѝ от държавата дейност с оглед да осигури пълна и всеобхватна административноправна защита на потребителите.

Използвана литература:

1. Андреева, А. & Данев, В., 2018. Установяване качеството на стока в производство по предявена рекламация. От: *Качество на стоките и защита на потребителите : Сборник с доклади от кръгла маса с международно участие*. Варна: Наука и икономика, pp. 199 - 210.
2. Андреева, А. & Йолова, Г., 2016. *Основи на публичното право*. Варна: Наука и икономика.
3. Андреева, А. & Йолова, Г., 2018. Защита правата на потребителите при доброволното осигуряване. От: *Качество на стоките и защита на потребителите: Сборник с доклади от кръгла маса с международно участие*. Варна: Наука и икономика, pp. 74 - 87.
4. Андреева, А., Йолова, Г. & Димитрова, Д., 2004. *Основи на публичната администрация*. Варна: Наука и икономика.
5. Дерменджиев, И., Костов, Д. & Хрусанов, Д., 2010. *Административно право на Република България: Обща част*. София: Сиби.
6. Димитрова, Д., 2019. Съвременни тенденции в административното законодателство на България. От: *Правото и бизнесът в съвремен-*

- ното общество: Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г.* Варна: Наука и икономика, pp. 56 - 70.
7. Димитров, Д., 1995. *Административно правораздаване*. София: Сиби.
 8. Стоянова, А., 2005. Акценти в нормативната рамка за осигуряване на безопасността на храните в млекопреработвателния сектор. От: *Конференция на младите научни работници "Шкорпиловци 2005"*: Сборник доклади. Варна: Наука и икономика, pp. 53 - 63.
 9. Стоянова, А., 2019. Нормативна рамка за осигуряване риска по хранителната верига. От: *Правото и бизнесът в съвременното общество: Сборник с доклади от 2-ра Национална научна конференция, 8 ноември 2019 г.* Варна: Наука и икономика, pp. 380 - 390.
 10. Сукарева, З., 2015. *Потребителско право*. София: Нова звезда.
 11. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г. & Димитрова, Д., 2006. *Основи на публичното право*. Варна: Наука и икономика.