ДО
МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д О К Л А Д

от

АЛЕКСАНДЪР ПУЛЕВ,

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ И МИНИСТЪР НА ИКОНОМИКАТА, ИНВЕСТИЦИИТЕ И ИНДУСТРИЯТА

ОТНОСНО: Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Методика за извършване на преценка за икономическа обоснованост на увеличението на цените и за определяне на сравним предходен период, съгласно чл. 68н, ал. 8 от Закона за защита на потребителите

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛИ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

На основание чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам на Вашето внимание проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Методика за извършване на преценка за икономическа обоснованост на увеличението на цените и за определяне на сравним предходен период по чл. 68н, ал. 8 от Закона за защита на потребителите (Методика).

Защитата на потребителите и осигуряването на прозрачност при формирането на цените са съществен елемент от държавната политика за нормалното функциониране на вътрешния пазар, насърчаването на лоялната конкуренция и укрепването на общественото доверие. В условията на динамична икономическа среда, промени в цените на енергията, горивата и суровините, колебания във веригите на доставки и повишена обществена чувствителност към ценовите процеси е необходимо контролът върху увеличенията на цените да се извършва по единни, обективни и предварително известни правила.

Особено значение тези правила имат в периода след въвеждането на еврото като официална парична единица в Република България. За да бъде осигурена ефективна защита на потребителите, без да се въвежда административно ценообразуване и без да се ограничава свободната стопанска инициатива, е необходим практически приложим механизъм за разграничаване на увеличенията, които са в пряка и съразмерна причинна връзка с обективни икономически фактори, от увеличенията, за които такава връзка не е доказана.

гр. София 1052, ул. "Славянска" №8
Тел: 02 940 7001
Факс: 02 987 21 90, 02 981 99 70
e-mail: e-docs@mi.government.bg

С измененията и допълненията на Закона за защита на потребителите, обнародвани в „Държавен вестник", бр. 58 от 2026 г., е създаден раздел IV „Необосновано увеличаване на цените на стоките и услугите" с чл. 68н-68п. Съгласно чл. 68н, ал. 1 се забранява увеличаването на цените на стоки и услуги, предлагани на потребители, когато увеличението не е икономически обосновано. Увеличение е всяко повишаване на крайната продажна цена спрямо цена, прилагана от същия търговец за същата стока или услуга в сравним предходен период.

Законът определя увеличението като икономически обосновано, когато е в пряка и съразмерна причинна връзка с един или повече обективни икономически фактори. Като такива са посочени увеличението на доставни или производствени разходи, увеличението на разходите за труд, промените в цените на енергията, горивата или суровините, промените в данъци, такси или други публични задължения, промените във валутни курсове или външни икономически условия, както и други фактори извън контрола на търговеца, които оказват съществено влияние върху разходите или условията за предлагане.

Съгласно чл. 68н, ал. 7 от Закона за защита на потребителите (ЗЗП) преценката за икономическа обоснованост се извършва чрез съпоставка между увеличението на цената и въздействието на обективните икономически фактори върху разходите или икономическата дейност на търговеца. Член 68н, ал. 8 предвижда редът и начинът за извършване на тази преценка, както и определянето на сравним предходен период, да бъдат уредени с методика, приета от Министерския съвет.

Предлаганата Методика конкретизира нормативно установените правила и ред за извършване на преценката по чл. 68н от ЗЗП, като създава единен, доказуем и практически приложим ред за работа на контролния орган. Тя не определя пределни цени, допустим размер на търговска надценка, норма на печалба или минимален праг, под който увеличение не се проверява. Методиката не замества индивидуалната административна преценка, а установява последователността, доказателствените изисквания и изчислителните правила, които следва да бъдат прилагани при всяка конкретна проверка.

Обхват и основни понятия:

Методиката се прилага при установено повишаване на редовната крайна продажна цена на стока или услуга, предлагана на потребители, спрямо редовна цена, прилагана от същия търговец за същата стока или услуга в сравним предходен период. Преценката се извършва за конкретна стока или услуга, конкретен търговец и, когато цените се различават, за конкретен търговски обект, канал за продажба, територия или група потребители при еднакви условия.

Съществено правило е разграничението между редовна и промоционална цена. Промоционалните цени не се проверяват по Методиката и не участват при определяне на увеличението. Възстановяването на редовната цена след изтичане или прекратяване на промоция не представлява увеличение на редовната цена. Когато редовната цена след промоцията е по-висока от редовната цена преди промоцията, се проверява разликата между двете редовни цени. За да не се допуска формалното обозначаване на дадена цена като „промоционална" да изключва контрола, временният характер, срокът, предходната редовна цена и условията на промоцията трябва да могат да бъдат установени от проверими данни.

За осигуряване на еднаква изчислителна основа Методиката въвежда понятията базова цена (P_0), повишена цена (P_1), размер на увеличението (I), въздействие на фактор (E_i), нетно доказано въздействие (E), необяснена част (U) и съпоставима единица. Всички стойности се изчисляват в евро без междинно закръгляване, като резултатът се представя до най-малката парична единица. При различен грамаж, обем,

продължителност или комплектност цените се нормализират към една и съща съпоставима единица.

Определяне на сравним предходен период

Сравнимият предходен период е най-близкият период преди увеличението, през който същият търговец е предлагал същата стока или услуга при сходни икономически и търговски условия. При непрекъснато предлагане за базова се приема действително прилаганата редовна цена непосредствено преди увеличението. Когато поради различия между обекти, канали или групи потребители са прилагани няколко редовни цени, всяка от тях се сравнява отделно при еднакви условия.

Методиката съдържа специални правила за случаите, при които механичното сравняване с непосредствено предходната цена би довело до неточен резултат. При сезонни стоки и услуги се използва най-близкият период със същата сезонна фаза и сходни условия, по възможност от предходния сезон, но не по-рано от 12 месеца, освен ако особеностите на пазара налагат друго и това е мотивирано. При абонаментно или периодично предлагане се сравняват последователни периоди на таксуване за един и същ план, обем и условия. При индивидуализирано или динамично ценообразуване се съпоставят сделки или оферти с еднакви съществени параметри, а при множество сделки може да се използва медиана или среднопретеглена цена при мотивиран и представителен избор.

Когато стоката или услугата е нова и същият търговец не я е предлагал по-рано, преценка по чл. 68н не се извършва въз основа единствено на цена на сходен продукт или на друг търговец. Избраният сравним период, източникът на редовната цена и причините за съпоставимостта се отразяват изрично в контролния лист. По този начин се предотвратява произволният избор на референтна цена и се осигурява проследимост на проверката.

Установяване на увеличението и събиране на информация

Контролният орган установява идентичността на стоката или услугата чрез продуктов код, наименование, марка, модел, състав, количество, параметри на услугата, договорни условия и други отличителни белези. Редовните цени се установяват от надеждни източници, сред които касови бележки, фактури, ценови етикети и листи, договори, електронни системи, публикувани данни по чл. 68п от ЗЗП, архивирани интернет страници и други проверими записи.

След установяване на увеличение длъжностните лица издават разпореждане по чл. 68о от ЗЗП. В него се индивидуализират стоката или услугата, обектът или каналът, базовата и повишената редовна цена, периодът и конкретно необходимата информация. Първоначалният срок за предоставяне на информация не може да бъде по-кратък от 5 работни дни. При непредоставена или непълна информация се дават конкретни указания и допълнителен срок от 5 до 10 работни дни. Законовата презумпция за икономическа необоснованост се прилага едва след неизпълнение в допълнителния срок.

Изискваните данни са ограничени до относимото към конкретното увеличение: начина на ценообразуване преди и след увеличението; стойностната разбивка на елементите на P_0 и P_1; първичните счетоводни и договорни документи; метода за разпределяне на общите разходи; момента, от който факторът е въздействал; количествата или сделките, за които се отнася; както и отстъпките, бонусите, кредитните известия, компенсациите и другите намаляващи ефекти. Информация от трети лица и официални източници може да се използва за потвърждение и проверка, но не замества доказването на конкретното въздействие при проверявания търговец.

Преценка на икономическата обоснованост

В основата на Методиката е заложен четиристепенен анализ - преценка, която следва логиката на чл. 68н, ал. 5-7 от ЗЗП:

Относимост. Установява се дали посоченото обстоятелство представлява обективен икономически фактор и дали е възникнало или е започнало да въздейства в релевантния период.

Причинна връзка. Установява се дали факторът действително засяга разходите или условията за предлагане на конкретната стока или услуга при конкретния търговец.

Стойностно измерване. Въздействието се изчислява в парична стойност за същата съпоставима единица, нетно от намаляващите ефекти и само за частта, която се отнася към проверявания период.

Съразмерност. Размерът на увеличението се сравнява с нетното доказано въздействие, като се проверява и времевото съответствие между фактора и увеличението.

Размерът на увеличението се определя като разлика между повишената и базовата цена: $I = P_1 - P_0$. Нетното доказано въздействие E е сборът от признатите положителни и отрицателни въздействия на всички относими фактори. Необяснената част U е разликата между размера на увеличението и нетното доказано въздействие: $U = I - E$. Когато E покрива само част от I, в констатацията се посочват както доказаната, така и необяснената част. Формулата не замества оценката на доказателствата, причинната връзка и времевото съответствие.

Методиката изрично изключва механичното събиране на процентни изменения. Всяка процентна промяна на разход се умножава по действителния дял на този разход в базовата цена или себестойността и се преобразува в парична стойност за съпоставима единица. Когато даден фактор засяга множество стоки или услуги, въздействието се разпределя по предварително или обичайно използван, последователен и проверим метод, например според количества, оборот, работни часове, площ, машинни часове или енергийно потребление.

От въздействието на факторите се приспадат всички пряко свързани намаления, включително отстъпки, бонуси, кредитни известия, компенсации, субсидии, поевтиняване на взаимнозаменяеми входове и други измерими ползи. Един и същ ефект не се признава два пъти. Времево отложено пренасяне на разход може да бъде признато само при доказан и последователно прилаган цикъл на ценообразуване, наличие на запас с по-ранна цена, договорен срок или друга конкретна причина.

За всеки вид обективен икономически фактор Методиката определя минимална доказателствена основа и начин на измерване. Доставните и производствените разходи се проверяват чрез фактури, договори, рецептури, разходни норми и кредитни известия; разходите за труд - чрез ведомости, договори, осигурителни разходи и работни часове; енергията, горивата и суровините - чрез фактури, тарифи, измерено потребление и норми; данъците и таксите - чрез нормативни и платежни документи; валутните и външните условия - чрез договорната валута, плащанията, приложимия курс, транспорта и митата. Общото позоваване на инфлация, промяна на търговски марж, цел за печалба, маркетингова политика или изравняване с конкурентни цени не доказва само по себе си обективен икономически фактор.

Резултат, документиране и контрол

Проверката приключва с мотивирана фактическа констатация за всяка проверявана стока или услуга. В зависимост от събраните данни се установява, че няма увеличение спрямо сравним предходен период; че увеличението е икономически

обосновано поради доказани пряка причинна връзка и съразмерност; че увеличението е икономически необосновано поради липса на доказан фактор, причинна връзка или съразмерност; или че се прилага презумпцията по чл. 68н, ал. 4 поради неизпълнение в допълнителния срок.

Констатацията съдържа идентификацията на проверявания обект, избрания сравним период, P_0 и P_1, размера на увеличението I, заявените и признатите фактори, метода и доказателствата за E, необяснената част U, обсъждането на възраженията и заключението. Преди приключване на проверката второ длъжностно лице проверява идентичността на продукта, сравнимия период, аритметиката, възможното двойно отчитане и съответствието между доказателствата и изводите. Информацията се съхранява и използва при гаранциите за защита на търговската тайна и конкуренцията по чл. 68о, ал. 6-9 от ЗЗП.

Методиката допуска автоматизиран или ръчен мониторинг за подбор на случаи въз основа на размера и честотата на увеличението на редовната цена, значението на стоката или услугата, обхвата на засегнатите потребители, жалбите, сигналите, повторяемостта и отклонението от пазарни индикатори. Праговете за подбор, ако се използват, са единствено вътрешни организационни показатели. Те не са елемент от състава на нарушението, не създават допустим размер на увеличение и не ограничават извършването на проверка под съответния праг.

Практическа приложимост

Неразделна част от Методиката са четири приложения, които я превръщат в непосредствено приложим инструмент за контролните екипи: контролен лист за проверката; изчислителен лист за цените, факторите и решаващия тест; минимално съдържание на разпореждането по чл. 68о; и практически примери за търговия на дребно, услуги, промоционални цени, промяна на разфасовка и общи разходи без надеждно разпределяне. Председателят на Комисията за защита на потребителите може да утвърждава технически образци и електронни форми, без да изменя критериите и правилата на Методиката.

Приемането на Методиката ще създаде условия за:

- единна и последователна практика на контролните органи при проверка на увеличенията на цените;
- обективно определяне на сравнимия предходен период и предотвратяване на произволен избор на референтна цена;
- прозрачно и възпроизводимо измерване на действителното въздействие на икономическите фактори;
- ограничаване на административната тежест чрез конкретизирани искания само за относимата информация;
- намаляване на риска от аритметични грешки, двойно отчитане и механично събиране на проценти;
- по-добра доказателствена обоснованост на констатациите при административно наказателен и съдебен контрол;
- ефективна защита на потребителите при запазване на свободното функциониране на пазара и лоялната конкуренция.

Предлаганата Методика има пряко значение за защитата на икономическите интереси на потребителите, тъй като създава практически механизъм за прилагане на законовата забрана за икономически необосновано увеличение на цените. Същевременно Методиката съдържа гаранции за защита на добросъвестните търговци, като не приема всяко увеличение на цената за нарушение. Търговецът има възможност да докаже икономическата обоснованост на увеличението чрез установяване на

обективни икономически фактори и на пряка и съразмерна причинна връзка между тях и увеличението. Така се постига необходимият баланс между обществения интерес от защита на потребителите и необходимостта да не се възпрепятства икономически обоснованото ценообразуване.

Приемането на Методиката не създава нов регулаторен режим, не въвежда административни такси и не установява допълнителни материални задължения извън предвидените в ЗЗП. Задължението за предоставяне на информация, сроковете и последиците от неизпълнението произтичат пряко от чл. 68н и 68о от закона. Методиката стандартизира начина на тяхното прилагане и ограничава изискваната информация до необходимото за конкретната проверка. Прилагането на Методиката ще се осъществява в рамките на съществуващите правомощия и административен капацитет на Комисията за защита на потребителите и не се предвижда създаването на нови административни структури.

Предложеният проект на акт на Министерския съвет не води до пряко въздействие върху държавния бюджет, поради което към материалите следва да бъде приложена финансова обосновка по Приложение № 2.2 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „б" от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

Методиката е съобразена с принципите на правото на Европейския съюз относно осигуряването на високо равнище на защита на потребителите, включително чл. 169 от Договора за функционирането на Европейския съюз и чл. 38 от Хартата на основните права на Европейския съюз, като едновременно съблюдава принципите на свободната пазарна икономика и свободната конкуренция.

С проекта на акта не се транспонират актове на институциите на Европейския съюз, поради което не се изготвя таблица на съответствието с правото на Европейския съюз.

Настоящият доклад, проектът на Постановление на Министерския съвет и проектът на Методика са изготвени за провеждане на съгласувателната процедура по реда на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,

Въз основа на гореизложеното и на основание чл. 8, ал. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам Министерският съвет да приеме предложения проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Методика за извършване на преценка за икономическа обоснованост на увеличението на цените и за определяне на сравним предходен период по чл. 68н, ал. 8 от ЗЗП.

Приложения:

1. Проект на Постановление на Министерския съвет за приемане на Методика за извършване на преценка за икономическа обоснованост на увеличението на цените и за определяне на сравним предходен период по чл. 68н, ал. 8 от ЗЗП;
2. Проект на Методика по чл. 68н, ал. 8 от ЗЗП;
3. Частична предварителна оценка на въздействието;
4. Становище на дирекция „Координация и модернизация на администрацията";
5. Финансова обосновка - 2 екземпляра само за Министерството на финансите;
6. Проект на съобщение за средствата за масово осведомяване;

7. Справка за отразените становища по чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация;

8. Съгласувателни писма.

С уважение:

X

АЛЕКСАНДЪР ПУЛЕВ
Заместник министър-председател и
министър на икономиката, инвестициите и индустрията