

ЗА ЮРИДИЧЕСКИЯ ХАРАКТЕР НА МЕТОДИКАТА ЗА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА САНКЦИИТЕ ПО ЗАКОНА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Асен Мингов

ABOUT THE LEGAL NATURE OF THE METHODOLOGY FOR SETTING FINES UNDER THE LAW ON PROTECTION OF COMPETITION

Asen Mingov

Resume: The article analyzes the power of Commission on Protection of Competition to adopt the rules used in setting pecuniary sanctions, fines, periodic penalty payments and periodic fines, imposed on undertakings, associations of undertakings or natural persons for infringements committed by them under the LPC. According to the author the Methodology is issued by an independent specialised state body, explicitly authorized by article 100 (4) of the Law on protection of competition, contains administrative legal norms, concerns indefinite and unlimited number of addressees, has repeated legal action and by its legal nature is normative administrative act.

Key words: Commission on Protection of Competition; pecuniary sanctions; fines; periodic penalty payments; periodic fines normative administrative act.

Конкурентното право регулира обществените отношения свързани с утвърждаването и защитата на свободната стопанска инициатива и условията за разширяване на ефективната конкуренция в страната. От една страна, това са отношения между равнопоставени субекти, реализиращи се при и по повод свободното и добросъвестно съревнование между автономните стопански субекти, тъй като развитието и утвърждаването на пазарната икономика предполага абсолютна равнопоставеност на всички правни субекти. От друга страна, правото на свободна стопанска инициатива няма абсолютен характер и не изключва държавната намеса, като предмет на правно регулиране са и тези обществени отношения, които възникват при осигуряването на защита и условия за разширяване на конкуренцията. Това са отношения, които се развиват между неравнопоставени субекти на правото, в които една от страните – националният орган по конкуренция, участва като носител на властнически правомощия. Основната цел е да бъде защитен интересът на обществото като цяло, като се предотврати всяко ограничение на конкуренцията, чрез властническо въздейст-

вие върху поведението на стопанските субекти и структурата на съответните пазари.

В Република България основният нормативен акт в областта на конкурентното право е Законът за защита на конкуренцията (ЗЗК). Той има за цел да осигури условия за разширяване на конкуренцията и на свободната инициатива в стопанската дейност. За тази цел законът урежда защитата срещу споразумения, решения и съгласувани практики, злоупотреба с монополно и господстващо положение на пазара и всякакви други актове и действия, които могат да доведат до предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията в страната и/или да засегнат търговията между държавите – членки на Европейския съюз, както и срещу нелоялна конкуренция.¹ В дял втори от ЗЗК, озаглавен „Ограничаване на конкуренцията” са изброени различните проявни форми на поведение от страна на правните субекти, което би довело до нарушаване на конкурентната среда, като по този начин законодателят нормативно е очертал нарушенията на конкурентното право. В дял четвърти законодателят е определил и отговорността, която ще поне-

¹ За приложното поле на ЗЗК, вж. Кюмюрджиев, Д., Славов, П. Защита на конкуренцията. Държавни помощи. Коментар, нормативна уредба. С.: Сиела, 2005, с. 18 и сл.

сат правните субекти във връзка с нарушенията на ЗЗК, като нормативно са установени два вида санкции – глоби и имуществени санкции².

Националният орган по конкуренцията, който осъществява сътрудничество с Европейската комисия и другите национални органи по конкуренцията на държавите-членки на Европейския съюз е Комисията за защита на конкуренцията (КЗК, Комисията)³. По своята правна природа КЗК е независим специализиран държавен орган, на който изрично е възложено да прилага Закона за защита на конкуренцията, да следи за извършването на нарушения по този закон и да налага предвидените в него санкции. Конкретните правомощия на Комисията са разписани в чл. 8 от ЗЗК, като в чл. 60 ал. 1 от ЗЗК примерно са изброени решенията, които КЗК взема в рамките на своята компетентност. Систематичният анализ на цитираните разпоредби налага извода, че КЗК може да действа както като правоприлагащ, така и като правозащитен орган⁴. Поставя се въпросът това ли са единствените форми на изпълнителна дейност, които Комисията упражнява или законодателят е предоставил и нормотворческа компетентност на КЗК да регулира обществените отношения, възникващи при определянето на санкциите за нарушения на конкурентното право? Отговор на този въпрос може да се даде след като бъде изследвано правомощието на КЗК, разписано в чл. 100, ал. 4 от ЗЗК, да издаде методика за определяне на санкциите по Закона за защита на конкуренцията (Методиката). Няколко са основните въпроси, които се поставят във връзка с чл. 100, ал. 4 от ЗЗК.

1. Първият съществен въпрос е дали Методиката по своята правна същност представлява административен акт, като положителният отговор налага изясняването и какъв по вид от уредените в АПК административни актове е – индивидуален (чл. 21 АПК), общ (чл. 65 АПК) или нормативен административен акт (чл. 75 АПК).

В българското законодателство липсва легална дефиниция на понятието за административен акт, но държейки сметка за юридическите характеристики на административните актове, административноправната теория ги определя като властническо волеизявление на орган на държавно управление (или приравнен нему друг орган), издадено въз основа и в рамката на закона, което едностранно предизвиква правни последици в сферата на изпълнителната дейност и което при необходимост може да бъде приведено в изпълнение с помощта на държавна принуда⁵.

Методиката за определяне на санкциите по Закона за защита на конкуренцията е приета с решение № 71/03.02.2009 г. на КЗК, изм. и доп. с решение № 1024/06.10.2009 г. и решение № 330/17.03.2011 г. В нея са определени методите, които КЗК прилага при определяне на имуществените санкции, глобите, периодичните имуществени санкции и периодичните глоби, налагани на предприятия, на сдружения на предприятия или на физически лица за извършените от тях нарушения по ЗЗК, както и основните цели които се преследват с налагането им. В раздел II до раздел VIII от Методиката са разписани конкретните правила, които ще бъдат прилагани при определянето на различните видове санкции за извършените нарушения на конкурентното право.

Така изложеното дотук налага извода, че Методиката за определяне на санкциите по Закона за защита на конкуренцията е издадена от Комисията за защита на конкуренцията в качеството и на административен орган⁶, а не като административна юрисдикция. Като такъв орган КЗК притежава властнически правомощия, с които да обезпечи защита и условия за разширяване на конкуренцията и на свободната инициатива в стопанската дейност. С приемането на Методиката, КЗК реализира възложеното ѝ по силата на чл. 100, ал. 4 от ЗЗК правомощие да определи подробно правила, които да гарантират съответств-

² Миткова, Е. Имушествената санкция по Закона за защита на конкуренцията. – De Jure, 2013 / Брой 1

³ Николов, П., Коларова, Р., Антонова, В., Йорданова, Л., Йорданова, Д., Пангелов, К. Новата правна уредба за защита на конкуренцията. С.: Труд и право, 2009, с. 83.

⁴ За формите на изпълнителна дейност, вж. Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012, с. 37.

⁵ Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012, с. 144.

⁶ Съгласно легалната дефиниция на § 1 т. 1 от ДР на АПК – “Административен орган” е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон.

вието на налаганата санкция с оглед характера и степента на извършеното нарушение, като се спазват принципите на справедливост и адекватност.⁷ Така разписана от законодателя, разпоредбата на чл. 100, ал. 4 от ЗЗК, следва да бъде тълкувана като изрична законова делегация за издаване на подзаконов нормативен акт, който да регулира обществените отношения, възникващи при и по повод реализирането на отговорността по ЗЗК. Дискусионен е въпросът дали в българската правна система е допустимо със закон да бъде учредявана нормотворческа компетентност на органи на изпълнителната власт, различни от посочените в Конституцията и Закона за нормативните актове. В този смисъл противоречива е и практиката на Конституционния съд, който с Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по к.д. № 6/2011 г. приема, че „...в държава с парламентарна форма на управление, подзаконовите нормативни актове с действие върху цялата територия, се издават от централните органи на изпълнителната власт – Министерския съвет или министрите. Конституцията е тази, която единствено може да овласти държавен орган с нормативна компетентност. Член 2 ЗНА допуска и възможността закон да овласти държавен орган да издава нормативни актове. Той няма предвид всеки един закон, а законът, който специално се занимава с този въпрос и това е Законът за нормативните актове. ... След като действа закон, в който е дадена уредба на въпросите на нормативната компетентност, преpraщането може да има предвид само него, а не въобще всеки един закон. Недопустимо е закон да предостави издаването на наредби на орган, на който Конституцията или Законът за нормативните актове не предоставят нормативна компетентност. Тълкуването, че всеки закон може да създава нормативна компетентност на даден орган, без това да е изрично посочено в Конституцията или Закона за нормативните актове, обезмисля последните”. С последващо Решение № 10 от 3 юли 2014 г. по к.д. № 3/2014 г. КС застъпва становището, че „Разбирането, че в държавите с парламентарно управление, каквато е Република България, подзаконовите нормативни

актове се издават само от централните органи на изпълнителната власт – Министерския съвет и отделните министри, защото само те, а не и другите органи извън изпълнителната власт подлежат на пряк контрол от Народното събрание, е неприемливо” и „допустимо е закон да предостави възможност за издаването на подзаконови нормативни актове на орган, на който Конституцията предоставя функционална компетентност, от която произтича необходимостта от издаването на такива актове.” В контекста на изложеното и за целите на настоящата публикация се налага изводът, че на Комисията за защита на конкуренцията е предоставена нормотворческа компетентност с разпоредбата на чл. 100, ал. 4 от Закона за защита на конкуренцията, като въпросът, дали това е допустимо съгласно Конституцията и Закона за нормативните актове, подлежи на самостоятелно разглеждане.

2. Не би могло да бъде подкрепено становището, че така приетата Методика представлява специфичен тип вътрешни правила по смисъла на чл. 13 от АПК. Съгласно тази разпоредба административните органи своевременно огласяват публично критериите, вътрешните правила и уставената практика при упражняване на своята оперативна самостоятелност по прилагане на закона и постигане на целите му. В този смисъл, за да бъде определено дадено волеизявление, като акт по чл. 13 от АПК, следва да отговаря на две кумулативни изисквания: 1) правомощията, които органът упражнява, да са във връзка с неговата правоприлагаща дейност и 2) на органа да е предоставена по закон възможност да преценява дали, кога, как и какво решение да вземе при осъществяване на дейност от своята компетентност – т.е. да притежава оперативна самостоятелност⁸.

В конкретния случай на първо място следва да бъде споменато, че налагането на санкции по ЗЗК по своята правна природа представлява властническа дейност, която не може и не бива да бъде разглеждана като правоприлагаща. Господстващото становище в административно-правната доктрина е, че налагането на административни наказания по своята същност е правораздавателна дейност⁹. Същото се поддържа и в

⁷ Сивков, Ц. Административно наказване. С.: Софи – Р, 1998, с. 48

⁸ Вж. Лазаров, К., Къндева, Ем., Еленков, Ал. Коментар на Административнопроцесуалния кодекс. С.: Център за обучение на адвокати „Кръстьо Цончев”, 2007, с. 144.

⁹ Сивков, Ц. Административно наказване. С.: Софи – Р, 1998, с. 13; Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д. Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012 с. 354; Стайнов, П. Особените юрисдикции в областта на администрацията. С.: БАН, 1956 с. 141 и сл.

съдебната практика¹⁰. В този смисъл следва да се тълкува и практиката на Конституционния съд. С Решение № 22 от 24 септември 1998 г. по к.д. № 18/98 г. относно искане за установяване на противоконституционност на чл. 7, ал. 1, т. 6; чл. 13, ал. 5; чл. 27, ал. 3; чл. 36, ал. 2 и чл. 55, ал. 1, т. 2 от Закона за защита на конкуренцията /отм./, Конституционният съд е развил мотиви, касаещи дейността на КЗК по установяване на нарушения по ЗЗК, а не по отношение на дейността по налагане на предвидените в закона санкции. На следващо място, следва да бъде споменато, че становището на КС, застъпено в цитираното решение „Несъдебни и особено административни органи, към които спада КЗК, не могат да правораздават”, е претърпяло драстична промяна при постановяването на последващо решение, касаещо дейността на Комисията за защита на конкуренцията макар и в друго ѝ качество, като с Решение № 6 от 11 ноември 2008 г. по к.д. № 5/2008 г. вече се приема, че „...не е приемливо критерий за това, дали дадена дейност представлява правораздаване или осъществяване на държавно управление да бъде единствено правното положение на органа, който я осъществява, а не нейната природа” и „Щом дейността се изразява в независимо и самостоятелно решаване на правни спорове в условията на състезателност, чието начало се поставя със съответно сезиране, тя има характеристиките на правораздаване.” Това води до извода, че актът, с който КЗК налага глоба или имуществена санкция е израз на правораздаване.

На следващо място, следва да бъде отбелязано, че съгласно определението в теорията, оперативната самостоятелност е „свободата на преценка и на избиране средства и начини за властническо действие, в рамка и посока, определена от закона, предоставена на един админист-

ративен орган при осъществяване чрез изпълнително-разпоредителна дейност задачите на държавата”¹¹. Изхождайки от това, изводът, който се налага е, че при определянето размера на санкциите по ЗЗК, Комисията не разполага с оперативна самостоятелност¹². В този смисъл е и практиката на ВАС¹³, който осъществява правораздавателен надзор за законосъобразност върху актовете на КЗК, като на контрол подлежи волеизявлението на КЗК във всичките му части, в това число и относно размера на наложената санкция. Осъществявайки контрол за законосъобразност върху размера на наложените санкции ВАС може да намали наложената санкция, като изложи свои конкретни мотиви, обосноваващи справедливия размер на санкцията¹⁴.

Ако бъде застъпено становището, че КЗК разполага с оперативна самостоятелност при определяне на санкциите, то би било невъзможно съдът да осъществи контрол върху конкретно наложения размер на санкцията, като единственото му правомощие би било да провери дали санкцията не надвишава законоустановения максимален размер¹⁵. Съгласно § 1, т. 3 от ДР на АПК, административен акт, издаден при неправилно упражняване на оперативна самостоятелност е нецелесъобразен, а съдът следи единствено за законосъобразност. В този смисъл следва да бъде тълкувана и разпоредбата на чл. 169 от АПК, съгласно която при оспорване на административен акт, издаден при оперативна самостоятелност, съдът проверява дали административният орган е разполагал с оперативна самостоятелност и спазил ли е изискването за законосъобразност.

Определянето на размера на имуществената санкция не може и не бива да бъде разглеждано като въпрос за целесъобразност. Конкретно наложената санкция следва да бъде израз на един от основните принципи в реализиране на

¹⁰ Решение № 15038 на петчленен състав на ВАС от 11.12.2014 г. по адм. д. № 7351/2014 г.

¹¹ **Стайнов, П., Ангелов, А.** Административно право на НРБ. Обща част. С.: Наука и изкуство, 1957, с. 6.

¹² **Дерменджиев, И., Костов, Д., Хрусанов, Д.** Административно право на Република България. С.: Сиби, 2012, с. 329 и 330

¹³ Решение № 15038 на петчленен състав на ВАС от 11.12.2014 г. по адм. д. № 7351/2014 г.

¹⁴ Решение № 7655 на петчленен състав на ВАС от 05.06.2014 г. по адм. д. № 4213/2014 г., Решение № 4717 на тричленен състав на ВАС от 07.04.2014 г. по адм. д. № 5698/2013 г., Решение № 14769 на тричленен състав на ВАС от 11.11.2013 г. по адм. д. № 5555/2013 г.,

¹⁵ 10 на сто от общия оборот за предходната финансова година на предприятие или сдружение на предприятия в хипотезата на чл. 100, ал. 1 от ЗЗК. 5 на сто от общия оборот за предходната финансова година на предприятие или сдружение на предприятия в хипотезата на чл. 100, ал. 5 от ЗЗК. 1 на сто от общия оборот за предходната финансова година на предприятие или сдружение на предприятия в хипотезата на чл. 100, ал. 2 и ал. 6 от ЗЗК.

административнонаказателната отговорност – законоустановеност на наложеното наказание и на неговия размер¹⁶. С налагането на имуществена санкция, административният орган реализира държавната репресия върху нарушителите. При определяне размера на санкцията, органът не изследва кой е най-полезният, най-икономичният и като цяло най-целесъобразният размер на санкцията, защото не разполага с компетентност да направи това. Единствено законът може да определи какъв е най-разумният уместен и полезен за държавата и обществото размер на санкцията. Наказващият орган изследва кои от фактическите обстоятелства в хипотезиса на правната норма са настъпили, след което налага законоустановения размер на санкцията. Крайният извод, който се налага е, че при определяне на размера на имуществената санкция Комисията за защита на конкуренцията действа при условията на обвързана компетентност.

3. Не може да бъде подкрепено и становището, че Методиката представлява вътрешнослужебен акт по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, който създава права и задължения за Комисията, но не рефлектира в правната сфера на отделни граждани или юридически лица. В този смисъл следва да бъде посочено и Решение № 21 от 16 октомври 1995 г. по к.д. № 18/1995 г. *„Не могат да се изключат обаче случаи, когато под формата на тълкуване на норма от по-висш ранг или указания до подчинените органи се нарушават или застрашават правата или законните интереси на граждани и/или юридически лица. В този случай административният акт губи своя чисто тълкувателен или вътрешен характер и проявява действие „навън” – спрямо трети лица (граждани и юридически лица). Волеизявлението в акта не се изчерпва с прилагане на действаща правна норма, а претендира да уреди определена категория отношения, сиреч придобива нормативен характер”*. В теорията е застъпено становище, че даден акт би могъл да бъде едновременно характеризирани, както като нормативен, така и като вътрешнослужебен по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, като се определя като вътрешнослужебен нормативен акт¹⁷. Подобно становище не би следвало да бъде споделено, тъй като ако в даден акт са инкорпорирани универсални правила за поведение

за неопределен и неограничен брой адресати, то този акт представлява нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК и губи вътрешнослужебния си характер. Ирелевантна в тези случаи ще е волята на издателя да приеме вътрешнослужебен акт, тъй като критерият за определянето на акта е чисто обективен – създаването на права или задължения за органи или организации, подчинени на органа, издал акта. Щом издаденият акт проявява действие извън тези лица, то ако се създават конкретни права и задължения за граждани или юридически лица, ще бъде индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК или общ административен акт по смисъла на чл. 65 от АПК, а ако има заложи универсални правила за поведение, ще бъде нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК. Отделен е въпросът за законовия статут на този акт и дали той може да породи правни последици.

4. Всичко гореизложено налага извода, че Методиката не може да бъде разгледана като специфичен вид критерии за упражняване на оперативна самостоятелност по прилагането на ЗЗК, нито като вътрешнослужебен акт по смисъла на чл. 2, ал. 2, т. 3 от АПК, а по своята правна същност представлява акт с нормативен характер, който въвежда редица материалноправни норми. Отделните разпоредби на Методиката ще бъдат разгледани тематично, в поредност различна от тази, в която са инкорпорирани в самия акт.

На първо място следва да бъдат разгледани разпоредбите на Методиката, с която са въведени дефиниции за степента на извършваните нарушения на конкуретното право. Комисията, с оглед характера и тежестта на извършените нарушения, е въвела три различни форми на нарушения – „леко нарушение”, „не особено тежко нарушение” и „тежко нарушение”. Така разписани тези материалноправни разпоредби придобиват статут на „легални дефиниции”, аналогични и допълващи законовата, уредена в § 1, т. 16 от ДР на ЗЗК. С тяхното въвеждане се доразвива и диференцира степента на нарушенията. По своята правна природа тези разпоредби представляват универсални правила, които имат за цел да регулират обществените отношения, породени от извършването на нарушение по ЗЗК или по чл. 81 или чл. 82 от ДЕО¹⁸, като многократното им правно дей-

¹⁶ Сивков, Ц. Административно наказване. С.: Софи – Р, 1998, с. 47

¹⁷ Пенчев, К., Тодоров, Ив., Ангелов, Г., Йорданов, Б. Административнопроцесуален кодекс. Коментар. Сиела, 2006, с. 21.

¹⁸ чл. 101 и 102 от ДФЕС

ствие е видно от всяко решение на КЗК, с което се налага имуществена санкция на нарушителите. Независимо кое от нарушенията по дял втори от ЗЗК е установено, КЗК при определяне на размера на санкцията го квалифицира като тежест, позовавайки се на определени в методиката критерии. Общият и абстрактен подход използван при дефинирането на понятията „леко нарушение”, „не особено тежко нарушение” и „тежко нарушение”, личи от конкретните решения на Комисията, която след като установи фактичката страна на нарушението, го квалифицира като степен в едно от трите възможни дефиниции, като излага конкретни мотиви, които да обосноват настъпването на конкретните фактически обстоятелства, които да ангажират реализирането на диспозицията на нормата – дефиниция. В методиката са определени правилата, по които комисията следва да определя тежестта на нарушенията, като в зависимост от вида нарушение са определени и различните хипотези, които следва да са налице, за да бъде определена тежестта на нарушението, съответно дали то е „леко”, „не особено тежко”, или „тежко”. За такива обстоятелства са определени степените на засягане на конкретния продукт и географски пазар, броят на засегнатите от нарушението правни субекти, пазарното положение на нарушителите, отражението на нарушението върху останалите конкуренти и т.н.

На следващо място следва да бъде обърнато внимание и върху разпоредбите на Методиката, с които се определят и конкретни размери на санкциите във връзка със степента на извършеното нарушение. Веднъж определила в Методиката, че дадено нарушение може да бъде едно от трите „леко нарушение”, „не особено тежко нарушение” или „тежко нарушение”, Комисията е установила и пределния размер на санкцията, която следва да бъде наложена. Така например в т. 17а от Методиката при нарушения на забраната за нелоялна конкуренция¹⁹, Комисията налага санкции за леки нарушения – до 2 % от размера на нетните приходи от продажби; за не особено

тежки нарушения – до 5 % от размера на нетните приходи от продажби; за тежки нарушения – до 8 % от размера на нетните приходи от продажби. Така приета т. 17а от Методиката придобива статут на универсално правило за поведение, което се явява и основополагащо при определяне на конкретния размер на санкцията за извършената нелоялна конкуренция. Аналогични са и разпоредбите за другите нарушения на конкурентното законодателство, като по идентичен начин са определени максимално допустимите размери на санкциите. Следва да бъде споменато, че така определени пределните размери на санкциите са съобразени със законовата рамка на чл. 100, ал. 1 от ЗЗК, който определя имуществена санкция да е в размер до 10 на сто от общия оборот. В този смисъл, така разписаните в Методиката разпоредби са вторични правни норми създадени въз основа на закона, в изпълнение на закона и в рамките на закона. Не е такъв подходът на Комисията, що се касае за предприятията²⁰, които не реализират нетни приходи от продажби, като са определени пределните размери на санкциите в твърди суми²¹. В този случай, следва да бъде отбелязано, че тези разпоредби регулират обществените отношения първично и нормите нямат подзаконов характер, тъй като не доразвиват разпоредбата на чл. 100, ал. 1 от ЗЗК, а по скоро първично регулират обществените отношения, които възникват в хипотезата на т. 9.3 и т. 17.1а от Методиката. Въпросът за законовия статут на Методиката е изключително важен и предполага самостоятелното му разглеждане.

С Методиката са определени и различните хипотези на утежняващи или смекчаващи отговорността обстоятелства, като са предвидени и правните последици от тяхното настъпване. Следва да бъде посочено, че утежняващи или смекчаващи обстоятелства са понятия на наказателното и административнонаказателното право, които са иманентно свързани с вината. Предвид факта, че отговорността на предприятията по ЗЗК²² в голямата си част представлява безвиновна и обектив-

¹⁹ За административната отговорност при нелоялна конкуренция вж. **Николов, П.** Нелоялна конкуренция и стратегии за противодействие. С.: Сиби, 2012, с. 158 и сл.

²⁰ Съгласно легалната дефиниция на § 1, т. 7 от ДР на ЗЗК “Предприятие” е всяко физическо, юридическо лице или неперсонифицирано образувание, което извършва стопанска дейност, независимо от правната и организационната си форма.

²¹ т. 9.3 и т. 17.1а от Методиката.

²² За административнонаказателната отговорност на юридическите лица вж. **Милчева, К.** Юридическите лица като субекти на административнонаказателна отговорност по ЗАНН и на гражданска конфискация по ЗОПДНПИ (ЗОПДИППД), De Jure, 2012, № 2.

на отговорност, следва да бъде посочено, че понятията „утежняващи” или „смекчаващи” отговорността обстоятелства, закрепени в Методиката придобиват различно измерение и проявяват своето действие във от съзнанието на нарушителите. В този смисъл следва да бъдат определени като правни понятия, квалифициращи конкретни факти от действителността, които са свързани с обективно настъпващите вредоносни последици от извършеното нарушение на конкурентното право, а не със субективното психичното отношение към извършеното нарушение. Регламентирани по този начин в Методиката, настъпването на тези обстоятелства придобива качеството на хипотеза на правна норма, чиито диспозитив е намаляването или увеличаването на размера на санкцията.

На последно място, следва да бъде посочено, че за нарушенията по гл. III и гл. IV от ЗЗК или по чл. 81 и чл. 82 от ДЕО е предвиден двустепенен модел при определяне на конкретния размер на санкцията, като най-напред се индивидуализира основен размер на санкцията, който след това се увеличава или намалява при наличие на утежняващи или смекчаващи отговорността обстоятелства. В Методиката са определени и правните последици от продължителността на нарушението, като са предвидени коефициенти за продължителност, с които да се умножава основният размер на санкцията. По този начин нормативно се определя времетраенето на извършеното нарушение, като част от фактическия състав на определянето размера на санкцията. Така разписани тези разпоредби държат сметка за специфичния характер на обществените отношения, настъпващи при заб-

ранени споразумения, решения и съгласувани практики или при злоупотреба с монополно или господстващо положение, които са и едни от най-тежките форми на ограничаване и нарушаване на конкуренцията в страната. Именно това е и причината за прецизната подзаконова уредба при определянето на санкциите за тези нарушения, за разлика например от нарушенията свързани с нелоялната конкуренция.

Крайният извод, който се налага е, че по своята правна природа Методиката за определяне на санкциите по Закона за защита на конкуренцията е издадена от Комисията за защита на конкуренцията, в качеството ѝ на независим специализиран държавен орган по конкуренцията, въз основа на изричната законова делегация на чл. 100, ал. 4 от ЗЗК, предоставяща и нормотворческа компетентност. Уредените правила за поведение представляват административноправни норми с подзаконов характер, които се отнасят до неопределен и неограничен брой адресати и имат многократно правно действие, като по този начин уреждат обществените отношения възникващи при определянето на санкциите по ЗЗК. В този смисъл Методиката следва да бъде определена като нормативен административен акт по смисъла на чл. 75 от АПК, в който са уредени правилата за определяне на тежестта на извършените нарушения, предвидени са правните последици от настъпването на определени фактически обстоятелства, като по този начин се доразвиват и детайлизират разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията, които регулират обществените отношения при определяне и налагане на санкциите за нарушенията на конкурентното право.

