

СТАНОВИЩЕ

От: проф.д-р Веселина Канатова – Бучкова

Институт за държавата и правото при БАН

Секция „Публичноправни науки“

Административно право и административен процес

Относно: дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“ по „Административно право и Административен процес“ в ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив

Основание за представяне на становището: участие в състава на научното жури за защита на дисертационен труд за присъждане на ОНС „доктор“ по научната специалност „Административно право и Административен процес“ в научно направление 3.6 Право в ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив, съобразно заповед № РД-22-1462/22.07.2026 г. на ректора на ПУ „Паисий Хилендарски“, гр. Пловдив

Автор на дисертационния труд: Мария Илиева Златанова

Тема на дисертационния труд: „Административноправен режим на хранителните добавки“

Научен ръководител: проф.д.н. Дарина Зиновиева

I. Информация за дисертанта.

Дисертантката е родена на 25.05.1974 г. в гр. Пловдив. Завършила е юридическото си образование в СУ „Св. Климент Охридски“. След завършването на висшето образование е работила една година като адвокат, след което последователно е била младши съдия, съдия в Районен съд – Пловдив и Окръжен съд – Пловдив, а от 2013 г. до настоящия момент е съдия в Административен съд – Пловдив.

Има четири публикации по темата на дисертацията.

II. Обща характеристика на представения труд.

Трудът е съобразен с изискванията на чл. 27 от ППЗРАСРБ. Структуриран е в три глави, с общ на дисертацията – 202 страници, включително приложения и използвана литература. Библиографията включва ограничен брой научни публикации на български и чужд език.

Предмет на изследване е правният режим на хранителните добавки от гледна точка на производството, разпространението, рекламата, търговията и потреблението, като се разглеждат установените административноправни режими, нелоялната конкуренция и нелоялните търговски практики и контролът върху дейността. Темата е актуална, а възприетия от автора подход на изследване дава възможност да се открият специфичните моменти на правната уредба и предизвикателствата пред административното регулиране на правоотношенията, произтичащи от липсата на прецизност и съответствие на понятията с европейската законодателна рамка.

Темата е разделена в три глави.

Първата глава са разгледани основните правни понятия и легални дефиниции за хранителни добавки, като е направено разграничение между хранителните добавки и сходни категории, а именно – добавки към храни, храни, лекарствени продукти, както и храни за специфични групи и наркотични вещества. Намирам, че в тази си част изследването има приносен характер, в частност обоснованото разграничение между хранителни добавки и „добавки в храните“, което е съществено, предвид смесването на понятията в българското законодателство. Както посочва авторът, различните категории продукти предпоставят прилагането на различен правен режим, поради което липсата на ясно разграничение между тях създава предпоставки за неправилно тълкуване и прилагане на правото.

Посочва се, че с оглед легалните определения за хранителни добавки, както на европейско, така и на национално ниво, хранителните добавки са храни, което обуславя приложимостта на общия режим на правото на храните, установен в Закона за храните и съответната компетентност на Българската агенция за безопасност на храните (БАБХ). Сравнени с храните, хранителните добавки са част от по-широката категория „храни“, поради което спрямо тях намират приложение всички общи принципи и изискванията на правото на храните, включително и тези, установени в Регламент (ЕО) № 178/2002. Авторът посочва, че възприетият нормативен подход не съответства в пълна степен на

естеството на разглежданите обществени отношения, доколкото хранителните добавки по своето възникване и предназначение се свързват в значително по-голяма степен с медицината, диетологията и фармацията. Това е така, тъй като исторически те възникват като средство за преодоляване на дефицити и недохранване, а развитието им като концентрирани вещества е тясно свързано с научните открития в областта на витамините и метаболитните процеси. Разграничението между хранителните добавки, лекарствените продукти и медицинските изделия се извежда чрез механизма на тяхното действие, като се сочи, че хранителните добавки проявяват нутритивен или физиологичен ефект, лекарствените продукти – фармакологичен, имунологичен или метаболитен ефект с цел лечение, профилактика или диагностика, а медицинските изделия проявяват основното си действие чрез физични или механични средства. Посочва се, че в определени случаи хранителната добавка може да се квалифицира като лекарствен продукт с оглед на действието ѝ според представянето, като разграничението в тези случаи има пряко значение за определянето на приложимия правен режим и компетентността на контролните органи.

Втора глава от дисертацията е посветена на уредбата, свързана с т.нар. от автора „пускане“ на пазара на хранителните добавки, изискванията към качествения и количествен състав на хранителните добавки, хранителните и здравни претенции, както и предоставяне на информация за хранителните добавки, етиктиране и реклама. Сочи се, че правният режим на хранителните добавки се подчинява на общи принципи, залегнали в първичното право на ЕС, а именно – принципът на високо равнище на защита на здравето, принципът на свободно движение на стоки, както и принципите на правна сигурност и пропорционалност. Извежда се и приложението на принцип на предпазливостта като специален механизъм за управление на риска от вредни последици за здравето на потребителите. Разглеждат се правомощията и функциите на националните и европейски органи в сферата на безопасност, качество и изисквания към храните и хранителните добавки. Не споделям изразеното становище, че щом като законът предвижда оспорване единствено на отказ от регистрация, то трети лица, които обосноват правен интерес, не могат да оспорват решение за вписване на конкретна хранителна добавка в регистрите, тъй като правото на оспорване не може да е ограничено с норма от подобен характер.

С оглед на европейската правна уредба се посочва, че регулацията на хранителните добавки е в рамките на споделената компетентност, но регулаторната тежест е концентрирана на ниво ЕС. Европейската комисия приема вторичното законодателство – регламенти за прилагане, технически приложения, изискванията към състава, етикирането и употребата на хранителните добавки, управлява списъците с разрешени вещества, поддържа положителните списъци на витамини и минерали, които държавите членки не могат да разширяват. При липса на хармонизация държавите членки разполагат с национална компетентност, която следва да се прилага при съблюдаване на общите европейски принципи.

Приносен момент на изследването в тази глава има анализа на претенциите – хранителни и здравни, както и разграничението между здравните претенции и общия режим за предоставяне на информация. Авторът прави извод, в тази връзка, че Регламент (ЕО) № 1924/2006 е специален спрямо Регламент (ЕС) № 1169/2011. Посочва се, че понятието „здравна претенция“ се прилага в практиката, включително и на Общия съд на ЕС, чрез вариращ праг на преценка, който зависи от вида на продукта, адресата и общия контекст и възприемането от средния потребител, което води до практически различия в обхвата на приложението на регламента при отделните категории храни, включително при хранителните добавки, при които именно представянето често се явява решаващ фактор за правната квалификация. Прави се извод, че към момента продължителното забавяне на оценката и липсата на окончателно разрешаване на значителна част от здравните претенции водят до състояние на правна несигурност, което поставя под съмнение ефективността на уредбата и постигането на основните ѝ цели. Под претекст за прилагане на общия принцип за предпазливост се създава положение, при което липсват основните характеристики на предпазливия подход, а именно – временен характер на мерките и ясни критерии за преразглеждане.

В трета глава се изследват въпросите, свързани с контрола и санкциите при хранителните добавки, в частност принудителните административни мерки, които се налагат от компетентните органи и административните наказания за извършени административни нарушения по Закона за храните и Закона за управление на агрохранителната верига. Сочи се, че предписанията по чл. 26, ал. 11 ЗХ са вид принудителна административна мярка и също подлежат на съдебен контрол по реда на

АПК. Прави се извод, че доколкото приложението на ЗУАХ несъмнено касае и хранителните добавки, поради което административните органи разполага с компетентност да прилагат ПАМ и в случаите, касаещи хранителни добавки. ЗУАХ препраща към принудителните мерки по чл. 138, § 2 от Регламент (ЕС) 2017/625, която разпоредба предвижда широк набор от действия, както с цел да се определят произходът и степента на несъответствието и да се установи отговорността на оператора, така и с цел да се гарантира, че съответният оператор ще коригира несъответствието и ще предотврати повторна поява. Споделям посочването, че въпреки предвиждането в нормата на чл. 25, ал. 3 ЗУАВ на обжалване да подлежи само принудителната административна мярка по чл. 25, ал. 1, отказът да се отмени вече наложена мярка също ще подлежи на съдебен контрол.

Намирам, че аргументацията по чл. 88 ЗЗП относно характера на компетентността на административния орган е непълна и следва да се развие що се отнася до въвеждането на нова категория административни актове, а именно „обвързани административни актове с технически обусловена преценка“. Следва да намери обосновка и извода за намеса на съда в преценката на административния орган, когато актът се издава при оперативна самостоятелност, в случаите на „произволност или явна необоснованост“. По-скоро възможността за намеса в оперативната преценка на органа е свързана с изискването за законосъобразност при издаване на актовете при оперативна самостоятелност, установено в чл. 6, ал. 4 АПК. Не споделям и виждането да липса на възможност за самостоятелно обжалване на предварителното изпълнение на ПАМ по реда на чл. 60 АПК, независимо от оспорването на акта, тъй като то е допуснато по силата на специалния закон и посочването за неправилно становището на проф. К.Лазаров и проф. И. Тодоров в този смисъл. В случая не става въпрос за прилагане на процесуалния закон по аналогия, а за предварително изпълнение по силата на закон, при което законодателят изначално е приел, че е налице някоя от алтернативните хипотези за предварително изпълнение на административния акт, посочени в чл. 60, ал. 1 АПК. Ето защо и в случаите на предварително изпълнение по силата на специален закон, не се издава нарочно мотивирано разпореждане по чл. 60 АПК. Това не означава обаче, че не може да иска неговото спиране по реда на чл. 60 АПК, независимо от оспорването. Както нееднократно съм посочвала, производството по чл. 60 АПК, а и чл. 166 АПК има обезпечителен характер, който налага, противно на установената практика, съдът да преценява освен

възможността за понасяне на значителни или труднопоправими вреди за заинтересованото лице, но и вероятната основателност на подадената жалба и свързаната с нея вероятна незаконосъобразност на издадения административен акт. Ето защо и не е необходимо, по аналогия с ГПК, да се прилага института на обезпечение на бъдещ иск, за да се предвиди възможност за спиране на предварително изпълнение на административен акт, допуснато с норма от специален закон.

В заключение: Съдържанието на дисертацията отговаря на чл. 6, ал.3 от Закона за развитие на академичния състав в Република България и на чл. 27, ал.2 от ППЗРАСРБ.

Изследването съставлява сериозен научен труд, който показва уменията на автора да анализира детайлно правните институти, част от предмета на темата, да поставя акценти, да изолира проблеми, да прави обосновани критични бележки, както и да извежда собствени правни изводи. Ето защо и освен посочените приноси моменти, принос на изследването са предложенията *de lege ferenda*, които се основават на задълбочен правен анализ.

С оглед на горното, убедено предлагам на научното жури да бъде присъдена образователна и научна степен „доктор“ по научната специалност 3.6 „Право“ на Мария Илиева Златанова, докторант на самостоятелна форма на обучение към катедра „Публичноправни науки“ при Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“.

22.09.2026 г.

Проф. д-р Веселина Канатова-Бучкова