

РЕЦЕНЗИЯ

от доц. д-р Константин Василев Пехливанов, доцент по Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право (Административно право и административен процес) в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, Катедра „Публичноправни науки“

По процедура за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“

Приемащо структурно звено: Юридически факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

Първично звено: Катедра „Публичноправни науки“

Кандидат: Мария Илиева Златанова

Научен ръководител: проф. д.ю.н. Дарина Пеева Зиновиева

Становището се представя от член на научното жури, назначено със Заповед № РД-22/1462 от 22.07.2026 на Ректора на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“

Уважаеми членове на научното жури,

Представям настоящата оценка, след като с решение на научното жури от първото му заседание, Протокол № 1/23.07.2026 г. ми беше възложено да изготвя рецензия.

Доколкото допустимостта на кандидата от гледна точка на наукометрията по минималните национални изисквания вече беше преценена с решение на научното жури по гореспоменатия протокол, то представям изводите си по съществото на процедурата.

Дисертационният труд на Мария Златанова със заглавие „Административноправен режим на хранителните добавки“ има абсолютен принос и новост, доколкото тези въпроси практически не са изследвани в нашето право и няма цялостен научен труд по въпроса. Темата е останала извън вниманието на правната доктрина.

Дисертационният труд е в общ обем от 202 страници, включително титулна страница, дължимата декларация за оригиналност и приноси, съдържание, списък на използваните нормативни актове и използвани съкращения, въведение (именувано така, а не увод, което не намирам за грешка), три глави и заключение. Същинският аналитичен текст на трите глави е в общ обем 171 страници. След текста са включени таблици с приложения от емпиричните изследвания към труда. Използвани са 14 източника на български език и 8 на английски език, както и три източника на английски език в интернет. Цитирани са множество актове на Европейския съюз, на които се основава изследването. Библиографската база намирам за задоволителна предвид твърде специфичния и тесен предмет на научното изследване, което досега в България практически не е било провеждано и то се основава на уредбата на общностното право.

Представеният автореферат страници отразява коректно и синтезирано съдържанието, структурата, основните изводи и приносите на дисертационния труд. По темата на дисертацията са представени 4 самостоятелни научни публикации (една под печат), които покриват минималните национални изисквания по Закона за развитието на академичния състав в Република България (ЗРАСРБ) и Правилника за неговото прилагане.

Актуалност и значимост на тематиката: темата на дисертационния труд е изключително актуална, значима и динамично развиваща се както в национален, така и в европейски контекст. Значителното разрастване на пазара на хранителни добавки през последните две десетилетия изведе на преден план редица административноправни проблеми – правната квалификация на т.нар. „гранични продукти“ и разграничаването им от лекарствените продукти и медицинските изделия, контрола върху представянето и рекламата им, както и ефективността и координацията на контролните механизми в условията на масова електронна търговия.

Правната уредба в тази област се характеризира със сложна двустепенна структура на националното право и Правото на ЕС, като авторът подробно изследва пряко приложимите регламенти на ЕС (Регламент 178/2002, Регламент 1924/2006, Регламент 1169/2011, Регламент 2017/625, Регламент (ЕО) № 1333/2008, Директива 2002/46/ЕО) и национално законодателство (Закон за храните, Закон за управление на агрохранителната верига, Наредба за хранителните добавки от 2021 г.). В този смисъл дисертационният труд предлага навременен, цялостен и системно-структурен анализ на административноправната рамка, запълвайки съществена празнота в правната наука. Структурата следва строга научна и логическа последователност.

Глава първа „Понятия и нормативна уредба“ поставя теоретичните и понятийните основи на труда. Авторът извършва детайлно разграничение между сродните понятия „хранителни добавки“ (food supplements), „храни“, „добавки в храните“ (food additives), „лекарствени продукти“, „медицински изделия“, „наркотични вещества“ и „нови храни“, които имат своите прилики и разлики. Проследена е еволюцията на нормативната рамка и са изследвани ключовите субекти – „бизнес оператор“ и „потребител“, ведно със съпоставителен анализ на уредбата в държави извън ЕС (САЩ, Канада, Япония). Изяснено е мястото на хранителните добавки в системата на хранителното право като специфична категория храни и са анализирани особеностите на приложимия към тях административноправен режим. Изследвани са легалните определения, установени в правото на Европейския съюз, тяхното съотношение и значението им за квалификацията на отделните категории продукти. Изследван е характерът на режима за пускане на хранителните добавки на пазара и е изяснено разграничението между уведомителния и разрешителния режим. Тази глава представлява солидна понятийна основа на изследването. Особено силна страна е систематичното разграничаване на хранителните добавки от съседните категории — храни, хранителни вещества и „други вещества с хранителен или физиологичен ефект“, добавки в храните, храни за специфични групи, лекарствени продукти и медицински изделия, и наркотични вещества. Авторът правилно идентифицира като структурен проблем терминологичното смесване между „хранителни добавки“ (food supplements) и „добавки в храните“ (food additives) — грешка, която не е само лингвистична неточност, а източник на реални затруднения при правоприлагането, тъй като засегнатите категории имат съществено различен правен режим.

Уместно е въведено разграничение между хранителните добавки, лекарствените продукти и медицинските изделия, като са като са съобразени критериите, изведени в практиката на Съда на Европейския съюз.

Достойнство на тази глава е и внимателният анализ на съдебната практика на Съда на ЕС по въпроса за разграничението между хранителни добавки и лекарствени продукти (делата C-319/05, C-140/07, C-219/91 и др.), при който авторът последователно анализира двата самостоятелни критерия за квалифициране на даден продукт като лекарствен – „по представяне“ и „по функция“, както и тяхното значение за разграничаването на лекарствените продукти от хранителните добавки.

Разборът на решението по дело T-302/21 е показателен пример за умение да се извлече от конкретна съдебна практика по-общ структурен извод - за границите на правомощията на Европейската комисия по член 8 от Регламент (ЕО) № 1925/2006.

Специално трябва да се отбележи сравнителноправният преглед на режимите извън Европейския съюз (САЩ, Канада, Япония, Австралия, Нова Зеландия, Китай), който не е механично изброяване на чужди системи, а е организиран около аналитична типология — либерален модел, разрешителен модел и смесени модели — и завършва с ясно позициониране на европейския режим спрямо тази типология. Особено сполучлив е анализът на японската система, при който авторът показва как по-диференцираният регулаторен подход позволява степенуване на здравните претенции според научната обоснованост.

За основни приноси в нея намирам:

- Критичен анализ на дефиницията по § 1, т. 21 от ДР на Закона за храните (ЗХ) и съпоставката ѝ с чл. 2 от Директива 2002/46/ЕО, с акцент върху терминологичната неточност при превода и смесването на „хранителни добавки“ (food supplements) и „добавки в храните“ (food additives).
- Прецизно разграничение между хранителни добавки, лекарствени продукти (по функция и по представяне), медицински изделия, храни за специфични групи (Регламент 609/2013), нови храни (Регламент 2015/2283) и наркотични вещества.
- Очертаване на теоретичното напрежение между нормативното определяне на хранителните добавки като храни и особеностите на тяхната фактическа природа, форма и предназначение, както и критичен анализ на включването им като самостоятелна „група храни“ по § 1, т. 4 от ДР на Закона за храните.
- Отличен сравнителноправен анализ на три основни световни модела: либерален (САЩ – DSHEA, основан на последващ контрол), разрешителен (Канада – NHP, предварителен лицензионен режим) и смесен (Япония – FNFC/FFC/FOSHU, стъпаловидно регулиране според научните претенции).

Глава втора „Правен режим на производството, пускането на пазара и предоставянето на информация за хранителни добавки“ е посветена на материалноправния режим на производство, пускане на пазара (уведомителен режим) и изискванията към състава и етиктирането. Централно място заема подробният анализ на правния режим на хранителните и здравните претенции, принципа на предохранителните мерки (чл. 7 от Регламент 178/2002) и ролята на Европейския орган по безопасност на храните (EFSA) и БАБХ. Тази глава е най-обемната и аналитично натоварена част от труда. Тя започва с прегледно систематизиране на общите принципи

на правото на храните — високо равнище на защита на здравето, свободно движение на стоки, правна сигурност, пропорционалност и принципа на предпазните мерки — и умело разграничава принципите от конкретните правни инструменти за тяхната реализация по Регламент (ЕО) № 178/2002. Аналитичната стойност на това разграничение е в това, че то позволява на автора по-нататък да изследва доколко декларираните принципи реално се материализират чрез действащите механизми. Особено ценен принос представлява анализът на институционалния баланс между Европейската комисия и Европейския орган за безопасност на храните (ЕОБХ). Авторът формулира тезата, че макар формално ЕОБХ да не разполага с нормотворческа компетентност, а неговите становища да са необвързващи, на практика те функционират като де факто регулаторен стандарт, тъй като Комисията системно следва отрицателните научни оценки, без сама да аргументира самостоятелно пропорционалността на предприетите мерки. Тази теза е подкрепена убедително чрез анализа на практиката на Общия съд по делата T-302/21 и T-274/21, при които съдът приема, че научната несигурност сама по себе си не може да служи като основание за забрана. Изводът, че разграничението между „оценка на риска“ и „управление на риска“, въведено с Регламент (ЕО) № 178/2002, губи практическото си значение, когато решенията на Комисията са фактически обвързани от научната преценка на ЕОБХ, е оригинален принос с реална аналитична дълбочина и се вписва пряко в проблематиката на институционалния баланс по чл. 13, § 2 от ДЕС.

Разделът, посветен на националните компетентни органи, заслужава специално внимание с критичния си, но добре аргументиран анализ на разпределението на правомощията между БАБХ, министъра на земеделието и храните, министъра на здравеопазването, Изпълнителната агенция по лекарствата, КЗП, КЗК и научно-консултативните органи (Национален съвет по храните, Центърът за оценка на риска по хранителната верига, Националният център по обществено здраве и анализи.). Констатацията за „сложна, многопластова, но слабо координирана система“ е подкрепена с конкретни примери за припокриване на компетентности, а формулираното *de lege ferenda* предложение за централизация на контролните функции на равнище министерство показва не само критично, но и конструктивно, ориентирано към практическа полза правно мислене.

Обстойният анализ на режима на хранителните и здравните претенции по Регламент (ЕО) № 1924/2006 представлява една от най-силните части на цялото изследване. Прецизно е изведена разликата между хранителна и здравна претенция, а систематизацията на видовете здравни претенции по чл. 13 и чл. 14 от регламента е допълнена от собствена, аналитично обоснована класификация по степен на конкретност и по начин на представяне. Прегледът на съдебната практика (дела C-544/10, C-19/15, C-299/12) относно контекстуално обусловения праг за квалифициране на дадено твърдение като здравна претенция демонстрира зрялост в работата с първоизточници и умение да се извеждат общи тенденции от привидно разнородна практика.

Основни приносни моменти на тази глава са:

- Анализ на принципа на предпазните мерки (чл. 7 от Регламент 178/2002) и научните оценки на EFSA като нормативен фактор за легитимиране на здравните претенции.
- Подробен анализ на правния режим на хранителните и здравните претенции по Регламент (ЕО) № 1924/2006 и строгите изисквания за етикетиране, представяне и реклама (Регламент 1169/2011).

- Анализ на съдебната практика на Съда на ЕС (СЕС) относно границите на правомощията на Европейската комисия по чл. 8 от Регламент 1925/2006 (включително дело T-302/21 Aboca SpA), подчертаващ проблема с регулирането на сложни растителни „препарати“ вместо единични „вещества“.
- Защита на тезата за спазване на фундаменталния принцип за пропорционалност между защитата на потребителите и свободата на стопанската инициатива и свободното движение на стоки.

Глава трета „Правен режим на контрола и санкциите при хранителните добавки“ разглежда контролните механизми и санкционната система. Направен е детайлен преглед на принудителните административни мерки (ПАМ), административнонаказателната отговорност по ЗАНН, както и припокриването с уредбата по Закона за защита на конкуренцията (нелоялна конкуренция) и Закона за защита на потребителите (нелоялни търговски практики). Специално внимание е отделено на функционирането на Системата за бързо предупреждение за храни и фуражи (RASFF). Тази глава е посветена на един от най-сложните и слабо изследвани в българската правна литература въпроси — системата от принудителни административни мерки и административни наказания, приложими спрямо хранителните добавки. Достоинство на изложението е внимателното разграничаване на отделните нормативни основания за прилагане на ПАМ — Закона за храните, Закона за управление на агрохранителната верига, Закона за защита на потребителите и Закона за защита на конкуренцията — и последователното им съпоставяне с изискванията на Регламент (ЕС) 2017/625 и Регламент (ЕС) 2019/1020.

Особено полезен е анализът на процедурата по чл. 26 от Закона за храните (предписание и заповед за спиране на дейността), при който авторът внимателно проследява административнопроизводствените изисквания и достига до обосновани изводи за характера на предвидените срокове (инструктивен срок за директора на ОДБХ) и за приложимостта на общите изисквания на АПК за мотивираност на административните актове. Заслужава отбелязване и прецизният анализ на понятието „сериозен риск“ по чл. 88 от Закона за защита на потребителите като елемент от фактическия състав на обвързана компетентност с оценъчен елемент — разграничение, което има пряко практическо значение за обхвата на съдебния контрол върху тези актове.

Значим принос представлява констатацията за нормативната неяснота, възникнала след измененията на Закона за защита на потребителите от 2026 г. относно приложимостта на предвидените в него механизми за надзор на пазара и мястото на БАБХ в системата на компетентните органи, доколкото хранителните добавки са храни, подчинени на самостоятелния режим на официален контрол по Регламент (ЕС) 2017/625 и оставащи извън класическия режим на надзор на пазара по Регламент (ЕС) 2019/1020 и Регламент (ЕС) 2023/988.

Основни приносни моменти в тази глава са:

- Систематичен анализ на прилагането на принудителни административни мерки (ПАМ) и административни наказания по реда на ЗАНН, ЗХ и ЗАХВ.
- Изследване на пресечните точки между защитата на потребителите (по ЗЗП) и защитата на конкуренцията (по ЗЗК), по отношение на подвеждащата реклама и нелоялните търговски практики.

- Критичен анализ на практиката на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) и съдилищата (ВАС, АССГ), разкриващ институционални празноти и липса на достатъчен синхрон между БАБХ, КЗП и КЗК.
- Оценка на ролята на Системата за бързо предупреждение за храни и фуражи (RASFF) за превенция на рисковете на европейско и национално ниво. Оценка на здравните претенции като регулаторен филтър - задълбочено е анализирано значението на научната оценка на EFSA като нормативен фактор за легитимиране на здравните претенции по Регламент 1924/2006.

Обща оценка и приноси:

В обобщение, дисертационният труд на Мария Златанова представлява задълбочено, оригинално и методологически издържано изследване на административноправния режим на хранителните добавки. Приносите на труда могат да бъдат обобщени, както следва:

- Изграждане на цялостна концепция за правния режим на хранителните добавки като самостоятелна подсистема на хранителното право, характеризираща се с интердисциплинарен характер и пресичане на хранителното, потребителското и конкурентното право.
- Задълбочен критичен анализ на институционалния баланс между Европейската комисия и ЕОБХ, който разкрива структурно напрежение между формалното разпределение на компетентности и фактическото функциониране на регулаторния механизъм.
- Систематизация на критериите за разграничение между хранителни добавки и лекарствени продукти въз основа на практиката на Съда на ЕС, както и класификация на хранителните и здравните претенции по няколко аналитични критерия.
- Изчерпателен анализ на фрагментацията на националните контролни компетентности и формулиране на конкретни, практически приложими *de lege ferenda* предложения за нейното преодоляване.
- Ценен сравнителноправен преглед на регулаторните модели извън Европейския съюз, който позволява по-точно позициониране на европейския режим в по-широк глобален контекст.
- Критерии за квалификация на „граничните продукти“: На основата на богата практика на Съда на Европейския съюз (включително дела C-308/11, C-319/05, C-140/07 и актуалното дело T-302/21 *Aboca*) и националните съдилища, дисертантът извлича и систематизира функционалните и формалните белези за разграничаване на хранителните добавки от лекарствените продукти (по „представяне“ и по „функция“).
- Общия стил на прецизна терминологична систематизация и разграничения: авторът убедително изяснява концептуалните разлики между самостоятелната категория храни („хранителни добавки“ / *food supplements*) и технологичните съставки („добавки в храните“ / *food additives*). Критично са посочени допуснати терминологични неточности в български нормативни актове и преводи на правото на ЕС, които създават предпоставки за неправилно правоприлагане.
- Законодателни предложения (*de lege ferenda*): Трудът съдържа конкретни и добре обосновани предложения за усъвършенстване на Закона за храните, Закона за управление на агрохранителната верига и Наредбата за хранителните добавки (включително относно преформулиране на § 1, т. 4, б. „ш“ от допълнителните

разпоредби на Закона за храните и уеднаквяването на легалните дефиниции за стопански субект/бизнес оператор).

Изложените достойнства на труда категорично надхвърлят обичайните изисквания към дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“. Изследването се отличава с оригиналност на тезата, дълбочина на анализа, богатство на използваните източници и практическа приложимост на направените изводи и предложения.

Оценявам високо също така емпирично изведените заключения, систематизирани в приложенията (особено Таблица: 5 Сравнителен анализ на тълкуването на понятието „здравна претенция“ в практиката на СЕС). Те позволяват този научен труд да се използва и като методическо пособие в практиката

С оглед изложеното, намирам, че с качествата на дисертационния труд с наименование „Административноправен режим на хранителните добавки“ Мария Илиева Златанова заслужава присъждане на образователната и научна степен „доктор“ по Област на висше образование 3. Социални, стопански и правни науки, професионално направление 3.6 Право, докторска програма „Административно право и административен процес“ и предлагам на членовете на журито в откритото заключително заседание на научното жури да гласуват в този смисъл.

С уважение

(доц. д-р Константин Пехливанов)

03.09.2026

Пловдив