



Munich Personal RePEc Archive

**Analysis of the judicial practice on the
wine and alcoholic beverages act's
administrative- penalty provisions**

Shirvanyan, Mariyana

2018

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/92270/>
MPRA Paper No. 92270, posted 25 Feb 2019 07:04 UTC

**АКТУАЛЕН АНАЛИЗ НА СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА
ПО АДМИНИСТРАТИВНО-НАКАЗАТЕЛНИТЕ РАЗПОРЕДБИ
НА ЗАКОНА ЗА ВИНОТО И СПИРТНИТЕ НАПИТКИ**

*Съдия Марияна Ширванян
Административен съд – Варна*

**ANALYSIS OF THE JUDICIAL PRACTICE ON THE WINE
AND ALCOHOLIC BEVERAGES ACT'S ADMINISTRATIVE-
PENALTY PROVISIONS**

*Judge: Mariyana Shirvaniyan
Varna Administrative Court*

Резюме

В доклада е направен анализ на практиката на съдилищата в Р България по наложените с наказателни постановления санкции, нормативно уредени в административно-наказателните разпоредби на Закона за виното и спиртните напитки, констатирани са проблеми при прилагането на тези разпоредби и са направени изводи за конкретни проблеми при формулирането на административнонаказателните разпоредби в закона и предложения de lege ferenda при приемането на нов закон.

Ключови думи: *Изпълнителна агенция по лозата и виното;*, лозаро-винарски продукти; вино; етиктиране

JEL Класификация: *K23*

Abstract

In the report hereafter an analysis of the judicial practice in the courts in the Republic of Bulgaria on the penalties, imposed by penal decrees, regulated by the administrative- penalty provisions of the Act on Wine and Alcoholic Beverages has been made, some problems in applying those provisions have been identified and some conclusions regarding the specific problems in the administrative-penalty provisions formulation in the act have been drawn, as well as some proposals de lege ferenda upon admission of a new law have been submitted.

Keywords: *Executive Agency on Vine and Wine (EAVW); viticultural and wine product; wine; labelling.*

JEL Classification: *K23*

Въведение

Законът за виното и спиртните напитки /ЗВСН/ е сравнително нов – обнародван е в ДВ, бр. 45 от 15.06.2012 г. в сила от 16.09.2012 г., последно допълнен ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г. В чл.1 от закона е посочено, че урежда условията и реда за производството, получаването, преработката, етикетирането, търговията и контрола на гроздето, предназначено за производство на вино, вината, продуктите, получени от грозде и вино, плодотите вина, оцета, етиловия алкохол и дестилатите от земеделски произход, и на спиртните напитки, както и управлението и контрола на лозаро-винарския потенциал. От предметния обхват на чл. 1 от ЗВСН се констатира, че ЗВСН урежда изчерпателно материята до която се отнася.

Интересът на автора към темата на доклада се породи от констатацията, че за периода на действие на закона (от влизането му в сила – до настоящия момент) има много малко съдебна практика.

Целта на доклада е да се изследва приложението на административнонаказателните разпоредби¹ разписани в ЗВСН (Цанков, Андреева, Йолова, & Димитрова, 2006) (Дерменджиев, Костов, & Хрусанов, 2010) (Андреева & Йолова, 2016). Поставената с доклада цел се постига чрез изпълнените на следните задачи: 1) да се направи преглед на съдебните решения на районните и административните съдилища постановени по наказателни постановления (НП) издадени в приложение на административнонаказателните разпоредби на ЗВСН; 2) да се анализират административнонаказателните разпоредби на ЗВСН и 3) на база направеният нормативен анализ и констатираните проблеми при приложение на административнонаказателните разпоредби на ЗВСН да се изведат изводи и да се предложат промени в закона.

Проблемът разглеждан в доклада е актуален с оглед необходимостта от създаването на нормативна уредба в областта на отглеждането на лозя и производството на вино и други продукти от грозде и

¹ Въпросите на административнонаказателната отговорност са изследвани подробно в правната доктрина.

на основата на виното, която да бъде разбираема за заетите в този отрасъл на икономиката на Р България лица и да внесе яснота по изпълнението на контрола по закона – контролни органи, компетентност на контролните органи, изпълнителни деяния на конкретни административни нарушения и разписването им в санкционни норми.

Изложение

В Глава дванадесета на ЗВСН от чл.201 до чл. 225 са разписани административнонаказателните разпоредби. Предмет на настоящото изложение е анализът им и преглед на съдебната практика по тях.

В Глава единадесета КОНТРОЛ, Раздели I и II са определени компетентните органи да осъществяват контрол по ЗВСН и са регламентирани правомощията им във връзка с осъществявания контрол.

Компетентните органи са: Изпълнителната агенция по лозата и виното (ИАЛВ), Министърът на икономиката и Комисията за защита на потребителите (КЗП).

Съгласно разпоредбата на чл. 182 от ЗВСН, ИАЛВ осъществява контрол по спазване изискванията на закона по отношение на производствения потенциал, гроздето, предназначено за производство на вино, производството, преработката и търговията на лозаро-винарски продукти, както и на продуктите, получени от ферментацията на плодове, различни от грозде, ако се придружава от името на плода под формата на съставно наименование.Разпоредбата на чл. 187 от ЗВСН предвижда Министърът на икономиката да осъществява контрол по спазване изискванията на закона по отношение на производството и търговията на етиловия алкохол от земеделски произход, дестилатите и спиртните напитки. Контролът по спазване на изискванията на закона по отношение на търговията на дребно с бутилирани спиртни напитки се извършва съгласно нормата на чл.193 от ЗВСН от КЗП.

По чл. 202, чл. 207, чл. 208, чл. 211, чл. 213, чл. 214, чл. 215, чл. 216, чл. 217, чл. 218, чл. 220, чл. 221, чл. 222, чл. 223, чл. 223а и чл. 224 от ЗВСН не се констатира съдебна практика. Съдебната практика по чл. 212 от ЗВСН е от 2012 и 2013 г. и се отнася до разпоредбите на ЗВСН отм., поради което не следва да бъде коментирана.

По чл.201 от ЗВСН има съдебна практика от 2014г. и 2015 г. С решения № 4/25.02.2015 г. на Районен съд (РС) Чирпан по нахд № 407/2014 г. е отменено НП и с решение от 6.10.2015 г. на Административен съд (АС) Стара Загора по кнад № 254/2015 г. е оставено в сила решение №7/22.04.2015 г., постановено от Чирпански районен съд по нахд№408/2014 г., с което е отменено НП на Директора на ИАЛВ. По конкретно НП са издадени на две дружества – производител на вино и търговец на вино. В хода на проверките от служители на ИАЛВ е констатирано, че производителят на вино е вложил в произведеното от него вино „Бял пелин“ неразрешена за влагане субстанция – бензоена киселина. Констатирано е, че търговецът на вино е изложил за продажба виното „Бял пелин“, закупено от производителя. На производителя и на търговеца са наложени с НП имуществени санкции по чл.201 от ЗВСН, за производството респ. за продажба на вино за нарушение на чл.11 от Наредба № 8 от 16.04.2002 г. за изискванията към използваните добавки към храните. НП са издадени от Директора на ИАЛВ.

За да бъдат отменени НП, респ. за да бъдат оставени в сила решенията на въззивните съдилища, с които са отменени НП, съдебните инстанции са приели допуснати съществени нарушения на административно производствените правила в хода на административно наказателното производство:

1) издаване на НП от некомпетентен орган – съдебните състави са приели, че има нарушение на Наредба № 8 от 16.04.2002 г. за изискванията към използваните добавки към храните, но че компетентен да установи нарушението и да издаде НП е друг държавен орган Българска агенция за безопасност на храните (БАБХ) или Районна здравна инспекция (РЗИ), т.к. чл. 22 от Наредбата препраща към Закона за храните (ЗХ);

2) неправилно посочване на изпълнителното деяние в НП на търговеца, като е прието, че изпълнителното деяние не е „извършва продажба“, както е посочено в НП, тъй като контролните органи не са присъствали на продажбата на вино, а е „предлага за продажба“ и

3) неправилно приложение на материалния закон – в НП, като нарушена е посочена разпоредбата на чл. 54, ал. 1 от ЗВСН, но в

тази разпоредба не са регламентирани конкретни изисквания при производството на вина и/или лозаро-винарски продукти, като е предвидено, че разрешените енологични практики, приложими към производството и съхраняването на продуктите по приложение №1, условията за прилагането им и граничните стойности при употребата им, спецификациите за чистотата и идентичността на веществата, използвани в енологичните практики ще бъдат уредени в Правилника за прилагане на ЗВСН, какъвто не е бил издаден към момента на постановяване на решенията. Посочено е в съдебните актове, че реализирането на административно наказателната отговорност предполага преди всичко неспазване на конкретно правило за поведение, установено в действаща материално правна норма, т.е. норма регламентираща задължение или забрана, неизпълнението (неспазването) на която релевира административно нарушение. Именно нарушаването на такава норма определя деянието като противоправно и е основание за квалифицирането му като административно нарушение по смисъла на съответната административнонаказателна разпоредба. Липсата на издаден Правилник за прилагане на ЗВСН, който по силата на нормативно разписаното в чл. 54, ал. 1 от ЗВСН да регламентира и определя разрешените енологични практики води до извод, че тази разпоредба не може да бъде нарушена. Посочено е, че неспазването на несъществуващо предписание не може да релевира противоправно деяние и административно нарушение по смисъла на чл.6 от ЗАНН.

Цитираните решения са актуални, тъй като и към момента Правилник за прилагане на ЗВСН не е издаден. Задължението за издаването му е регламентирано в § 3, ал. 1 от ПВР на ЗВСН, компетентният орган да издаде Правилника е Министерски съвет и срокът за приемането му е бил – три месеца от влизане в сила на закона.

По чл.202 от ЗВСН интерес представляват следните решения №№ 2534/15.11.2012 г. на АС Пловдив по канд № 2594/2012 г., 288/16.10.2017 г. на АС Видин по канд №222/2017 г. и 1588/16.10.2017 г. на АС Бургас по канд № 1621/2017 г.

С решението си касационният състав на Пловдивският административен съд е потвърдил НП издадено от изпълнителния директор на

ИАЛВ срещу дружество извършило нарушение по чл. 3, ал. 3, т. 1 от Наредбата за означаването и търговското представяне на вината, спиртните напитки и продуктите от грозде и вино вр. чл. 45 от ЗВСН. Решаващият съдебен състав е направил анализ на разпоредбите на ЗВСН отм. във вр. с ЗВСН действащ към момента на извършване на нарушението. Направен е извод за наличие на идентични изпълнителни деяния в двата закона, като размерът на санкцията предвидена в чл.202 от действащия закон е по-висок. Констатирано е от фактите по делото съставомерност на деянието – дружеството е произвело, бутилирало и продало в търговската мрежа вино, в етикета на който е отразило неправилно характеристиките му като „снежно вино“, при положение, че произведеното вино е ароматизирано вино. Направен е извод, че това е практика на въвеждане в заблуждение.

С решението си касационният състав на Видински административен съд е потвърдил решението на РС Видин, с което е отменено НП издадено от изпълнителния директор на ИАЛВ. Двете инстанции са приели за недоказано извършеното от наказаното лице нарушение. Интерес представляват мотивите на касационния състав, съгласно които при вземане на проба от произведения алкохол, проверяващият орган не е спазил изискванията на чл. 24, ал. 1 от Наредбата за контрола и координацията на контрола върху вината, спирта, дестилатите и спиртните напитки, съгласно която е следвало да се вземат съдове от различни места на партидата и в количества, определени съгласно Приложение 1.

С решението си касационният състав на Бургаски административен съд е потвърдил решението на РС Бургас, с което е отменено НП издадено от изпълнителния директор на ИАЛВ. Касационната инстанция е приела, че установените при проверката на контролния орган етикети, които не съдържат задължителни данни при етиктирането и представянето на лозаро-винарските продукти, които се предлагат на вътрешния пазар на ЕС или се предлагат в трети страни, не влекат извод, че виното етиктирано с тези етикети е предложено за продажба или продадено преди преетиктирането му.

По чл. 205 от ЗВСН има постановено едно решение № 282/28.04.2014 г. на РС Шумен по нахд 250/214г. С решението е

отменено НП издадено от директора на Областна дирекция по безопасност на храните. Съдът е приел, че контролът върху качеството на произведен и предлаган за употреба оцет е от компетентността на органите посочени в ЗВСН, доколкото това е специалният закон уреждащ производството и търговията с оцет, между които не е ОДБХ.

По чл. 206 от ЗВСН интерес представлява постановеното от Русенски административен съд решение от 08.06.2015 г. по канд 114/2015 г., с което е оставено в сила решение на РС Русе, с което е потвърдено НП издадено от изпълнителния директор на ИАЛВ. С НП е наложена санкция за неподадена в срок декларация за съхраняване на количества вино. В решението са направени анализи на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 436/2009 на КОМИСИЯТА от 26 май 2009 г. за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 479/2008 г. на Съвета по отношение на лозарски регистър, задължителните декларации и събирането на информация с цел наблюдение на пазара, придружителните документи при превоза на продукти и регистрите, които е необходимо да се водят в лозаро-винарския сектор. Направен е анализ на понятието „търговци на дребно“ и е изведено изискването, че за да бъде търговец на дребно, лицето следва да извършва пряка продажба на потребителите. В конкретния случай е прието, че след като наказаното лице извършва продажба и на други търговци, то не попада в обхвата на понятието търговец на дребно и за същото важи изискването за подаване на декларация по чл. 45, ал. 1 от ЗВСН.

По чл. 209 от ЗВСН Варненски административен съд в различни касационни състави с две решения № 1279 от 13.07.2018 г. по канд № 5855/2017 г. и № 2106 от 24.11.2017 г. по канд № 2473/2017 г. при сходни факти е потвърдил НП издадени от директора на КЗП. Съображенията на решаващите състави са, че от събраните по делото писмени и гласни доказателства се установява, че наказаните лица са нарушили разпоредбата на чл. 122, ал. 2 от ЗВСН, според която наименованията на спиртните напитки по чл. 121, ал. 3 от същия закон могат да се използват за тяхното означаване и търговско представяне, само ако напитките напълно отговарят на съответ-

ните изисквания за съответната категория. В чл. 121, ал. 3 от ЗВСН са изброени категориите спиртни напитки, а ал. 3 на същата правна норма регламентира, че техническите определения и изисквания за категориите спиртни напитки, етилов алкохол от земеделски произход, дестилат от земеделски произход, както и основните понятия при производството на продуктите (видовете суровини и технологични операции и практики) са установени в Регламент (ЕО) № 110/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 15 януари 2008 г. относно определението, описанието, представянето, етикетирането и защитата на географските указания на спиртните напитки и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 1576/89 на Съвета (ОВ, L 39/16 от 13 февруари 2008 година. В Приложение II СПИРТНИ НАПИТКИ Категории спиртни напитки към Регламент (ЕО) № 110/2008 под номер 15 е посочена водка, а под номер 20 джин, като и за двете спиртни напитки е определено минимално обемно алкохолно съдържание от 37,5%. В конкретния случай, посредством извършения лабораторен анализ е установено, че алкохолното съдържание на пробата от джин „Атлантик“ е 29,32 ОБ %, а на пробата от водка „Ахелой“ – 29,47 ОБ %, т.е. по-малко от предвиденото в Регламент (ЕО) № 110/2008. Изложеното е обусловило извод, че предлаганите от касационния жалбоподател спиртни напитки не отговарят на изискванията за съответната категория съгласно Приложение II на Регламент (ЕО) № 110/2008, поради което правилно с оспореното пред РС Варна НП административно-наказателната отговорност на дружествата е ангажирана на основание чл. 209 от ЗВСН. В двата случая безспорно е прието и, че наказаните лица са търговци на дребно.

В подобен смисъл е и Решение № 592 от 30.04.2015 г. на РС Бургас по нахд № 170/2015 г.

По чл. 210 от ЗВСН са постановени две решения на административни съдилища, които имат сходни фактически обстановки и касационните състави са приложили по идентичен начин правните норми.

С решение № 879/13.06.2016 г. на РС Бургас по нахд 2150/2016 г. е потвърдено НП издадено от директора на КЗП срещу търговец

продал/доставил продукт по чл. 123 от ЗВСН без партидата да е придружена от копие от протокол за изпитване. Направен е извод за компетентност на директора на КЗП по арг. от чл. 193 от ЗВСН. Това решение е отменено с решение № 1640/ 19. 10. 2016 г. постановено от касационен състав на АС Бургас по канд № 1354/2016 г. и е отменено НП. Съображенията на касационната инстанция са за некомпетентност на органа издал НП. От фактите по делото е изведен извод, че търговецът не извършва търговия на дребно, защото получатели по доставките са други търговци и, че компетентен да издаде НП е Министъра на икономиката.

В Решение № 1627 от 14.10.2016 г. на АС Бургас по канд № 1298/2016 г. е прието, че наказаното с НП лице е търговец на дребно, че е осъществило състава на вмененото му нарушение, предлаганата за консумация напитка не е придружена със сертификат и, че НП е издадено от компетентен орган – Директора на КЗП.

По чл. 219 от ЗВСН интерес представлява решение № 537 от 11.12.2015 г. на АС Русе по канд № 248/2015 г. С него е оставено в сила решение на РС Русе, с което е потвърдено НП издадено от Директора на КЗП. При потвърждаване на НП, съдът е съобразил фактите по спора и приложимите норми, съгласно които при извършена проверка в обект, стопанисван от наказаното дружество е констатирано че, на щанд в магазина, са изложени за продажба спиртни напитки в етикирани бутилки и под тях са поставени допълнителни етикети от магазина, с описание на продукта и цена. На щанда под бутилка с етикет „Балканска спиртна напитка „Слива“, на който е описан състав меласов спирт и сливов дестилат е поставен етикет с надпис: „ракия сливова балканска троянска“. По същия начин още четири вида спиртни напитки със състав според етикетите на бутилките от спирт и дестилат или аромати на поставените етикети от магазина са представени като ракия или ром. При проверка в касовите апарати в обекта е установено, че същите стоки са въведени като артикули не според описанието върху етикетите на бутилките, а според описанието в етикетите на магазина. Тъй като описанието върху етикетите, поставени от магазина, не съответства на състава, посочен върху етикетите, както

и предвид определението на ракия в разпоредбите на чл. 123, ал.7 от ЗВСН и т.9 б."г" от Регламент 110/2008 г. на Съвета и на рома съобразно разпоредбата на т.1, б."в" и "г" от Регламент 110/2008 г. на Съвета, е прието, че посредством етикета поставен от магазина, продавачът заблуждава потребителите като обявява спиртни напитки, изготвени чрез смесване или добавяне на етилов алкохол като дестилатни напитки – ракия и ром. Акт за установяване на административно нарушение (АУАН) е съставен срещу дружеството, стопанисващо обекта на контрол, за нарушение на разпоредбата на чл. 165, ал.1 от ЗВСН, а с обжалваното наказателно постановление директорът на регионална дирекция Русе към КЗП на основание чл. 219 вр. чл. 165, ал. 1, т. 1 от ЗВСН е наложил на дружеството административно наказание имуществена санкция в размер на пет хиляди лева.

Направен е извод за компетентност на органа издал НП, за съвтавомерност на деянието и за правилно приложение на материалния закон.

Анализът на съдебната практика налага следните изводи:

1. Съдебната практика е безпротиворечива и последователна, различните съдебни състави при тълкуването на приложимите правните норми стигат до идентични резултати.

2. Поради липса на Правилник за приложение на ЗВСН разпоредбата на чл. 201 от ЗВСН не може да бъде приложена.

3. Уреждане на сходна материя от ЗВСН и друг нормативен акт, напр. Наредба № 8 от 16.04.2002 г. за изискванията към използваните добавки към храните, което затруднява преценката за приложимата към деянието правна норма и определянето на компетентния административнонаказващ орган.

4. По част от административнонаказателните разпоредби липсва съдебна практика. Това може да бъде обяснено с а) липса на активност от страна на компетентните органи за осъществяване на контрол по закона, б) с изпълненията на задълженията по закон от задължените лица и или в) с неяснотата на административно наказателните разпоредби. Авторът на доклада намира, че именно начинът на формулиране на административнонаказателните разпоредби

в ЗВСН чрез препращане към същият или други нормативни актове и чрез повторение на едно деяние в различен, но не ясно посочен контекст, прави приложението им от контролните органи почти невъзможно. Констатира се например различно по размер административно наказание за сходно описани състави на нарушения в няколко правни норми на ЗВСН (напр. етикетирането и продажбата – чл. 202, чл. 203, чл. 206 вр. чл. 77, ал.1, чл. 209 въвеждащ изискванията на Приложение II на Регламент (ЕО) № 110/2008/, без цитираните разпоредби да са изчерпателно изброени), което създава проблеми първо за лицата извършващи етиктиране и продажба на вино и спиртни напитки да разберат какво следва да е законосъобразното им поведение и второ при незаконосъобразно тяхно поведение, за установяване на изпълнителното деяние и налагането на съответната санкция по цитираните разпоредби. В случая законодателят е формулирал разпоредбите на ЗВСН чрез техниките на препращане към същият или други нормативни актове и чрез повторение на едно деяние в различен, но не ясно посочен контекст, като е пренебрегнал изискванията на чл. 9, ал. 1 от Закона за нормативни актове (ЗНА).

Заклучение

В обобщение следва да се посочи, че за времето на действие на ЗВСН има издадени малък брой НП по част от административнонаказателните разпоредби, съдебната практика по които е последователна и безпротиворечива. По част от административнонаказателните разпоредби разписани в ЗВСН не са издавани НП. От направеният анализ на съдебната практика и на административнонаказателните разпоредби на ЗВСН се констатира проблем при приложение на административнонаказателните разпоредби на ЗВСН, свързани с неприет в срок подзаконов нормативен акт, формулиране на множество административнонаказателни разпоредби регулиращи еднакви или сходни деяния, при смесване на съставомерните им признаци, с предвидени различни по размер санкции и уреждане на материя, регулирана от други нормативни актове.

De lege ferenda при приемането на нов закон за виното и спиртните напитки е необходимо да бъдат прецизирани и съобразени с

изискванията на чл. 9, ал. 1 от ЗНА за кратко, точно и ясно формулиране, разпоредбите относно изпълнителните деяния на административни нарушения по закона, както и да бъдат разграничени от сходна по предмет уредба в други закони. Необходимо е и предвидените в закона подзаконови актове да бъдат приемани от оповомощените за това органи в нормативно установените срокове.

Използвана литература

1. Андреева, А., & Йолова, Г. (2016). *Основи на публичното право*. Варна: Наука и икономика.
2. Дерменджиев, И., Костов, Д., & Хрусанов, Д. (2010). *Административно право на Република България. Обща част*. София: Сиби.
3. Цанков, П., Андреева, А., Йолова, Г., & Димитрова, Д. (2006). *Основи на публичното право*. Варна: "Наука и икономика", ИУ-Варна.

За контакти:

Съдия Марияна Ширванян, irgo@abv.bg
Административен съд – Варна