



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 17**

София, 9 декември 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 109 от 28 декември 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Милчо Костов

Милена Жабинска

Цанко Хаджистойчев

Любен Корнезов

Станислав Димитров

Пенчо Пенев

Нено Неновски

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Лидия Здравкова разгледа в закрито заседание на 9 декември 1993 г. конституционно дело № 14 от 1993 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, с определение от 1 юли 1993 г. Конституционният съд прие за разглеждане искането на Министерския съвет на Република България за тълкуване на чл. 18, ал. 4 от Конституцията относно производството на биологично силно действащи вещества, за което се предвижда възможност за установяване на държавен монопол. Като заинтересовани страни бяха конституирани Председателството на Народното събрание, Върховният съд, Главният прокурор, Министерството на здравеопазването, Министерството на финансите, Съюзът за стопанска инициатива на гражданите, Българският съюз на частните предприемачи "Възраждане" и Главният държавен

санитарен инспектор на републиката.

Съдът изиска и приложи като доказателства по делото преписи от протоколите от заседанията на Великото народно събрание по приемането на чл. 18, ал. 4 от Конституцията на второ и трето четене, както и препис от решението по гражданско дело № 0328 от 1991 г. на V гражданско отделение на Върховния съд.

На основание чл. 20, ал. 2 от Закона за Конституционния съд бе изискана писмена информация от Министерството на финансите относно правното регулиране на ведомствено ниво на спиртния и тютюневия монопол.

По делото бе допусната комплексна експертиза, първоначално тричленна, а след това петчленна, от специалисти в областите на биохимията, токсикологията, фармакологията и психиатрията със задача да се произнесе относно възможността за дефиниране на понятието "биологично силно действащи вещества" с родови признаци при използване на количествени и/или качествени критерии за това. Представеното писмено заключение бе прието от съда.

След преценка на събраните по делото доказателства във връзка с доводите, направени в писмените съображения на заинтересованите страни, съдът приема следното:

Видно от искането на Министерския съвет, правният интерес от тълкуването на понятието "биологично силно действащи вещества", употребено в ал. 4 на чл. 18 от Конституцията, е мотивиран от желанието да се изясни въпросът дали спиртните напитки и тютюневите изделия попадат в категорията на тези вещества. От отговора на този въпрос зависи какъв трябва да бъде правният режим на тяхното производство. Ако се приеме, че те попадат в категорията на биологично силно действащите вещества, от това следва, че по отношение на тях, първо, може да се установява държавен монопол, и второ, условията и редът за разрешаване на производството им от недържавни производители може да бъде регламентирано само със закон.

Имайки предвид този демонстриран с искането конкретен правен интерес, съдът насочи усилията си към изясняване на понятието "биологично силно действащи вещества" като елемент от хипотезиса на правната норма на чл. 18, ал. 4 именно с оглед изрично посочените в искането вещества-спиртните напитки и тютюневите изделия. Съдът счете, че този подход трябва да бъде възприет както поради характера на питането и обуславящия го правен интерес, така и изхождайки от обстоятелството, че преценката за силно биологично действие на всяко вещество трябва да бъде винаги конкретна. На практика това означава да се определи общият подход за тълкуване на понятието, след което да се конкретизира приложението му към конкретно визираните в питането вещества. Така тълкувателното решение на съда ще има решаващо значение за конституционносъобразността на сега действащия правен режим на държавен монопол върху производството на спиртни напитки и режима на тютюна и тютюневите изделия.

Някои от заинтересованите страни изразяват в писмените си становища мнението, че спиртните напитки и тютюнът не попадат в категорията на биологично силно действащите вещества по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията. Тази теза се застъпва от Върховния съд, Главната прокуратура и Съюза за стопанска инициатива на гражданите, който е представил становище на членуващото в него Сдружение на производителите и търговците на вина и спиртни напитки.

Обратното застъпва Министерският съвет в искането си за тълкуване, Министерството на финансите в писменото си становище и представената информация, както и Главният санитарен инспектор. Трябва да се отбележи обаче, че в отличие от мнението си, заявено в искането, Министерският съвет съвсем наскоро предприе действия, които влизат в противоречие с него. Така, ако Министерският съвет продължава да счита, че посочените вещества попадат в категорията на биологично силно действащите, за разрешаване на дейностите, свързани с производството им, той може

единствено да упражни правото си на законодателна инициатива, като внесе проект за закон в Народното събрание. Вместо това на 8 октомври 1993 г. Министерският съвет с Постановление № 192 прие Наредба за лицензиране производителите на вина, спирт и спиртни напитки и реда за търговия с вина, спирт, спиртни напитки и тютюневи изделия.

В становището на Министерството на финансите, без да се сочат аргументи по същество, се изтъкват такива на икономическа и преди всичко на данъчна целесъобразност. Същото може да се каже и за становището на Главния санитарен инспектор, с разликата, че тук акцентът е поставен върху аргументи на здравеохранителна целесъобразност.

Видно от приложеното решение № 0-328 от 1991 г. на V гражданско отделение на Върховния съд, тезата, че спиртните напитки и тютюневите изделия не попадат в категорията на биологично силно действащите вещества се постулира, без да се обосновава с аргументи.

Съдът счете, че за да се отговори на поставения тълкувателен въпрос, е необходимо най-напред да се направи опит да се очертаят характерните общи белези на израза "биологично силно действащи вещества" от научна гледна точка. Съгласно заключението на петчленната експертиза "да се даде прецизна дефиниция на обема и съдържанието на израза "биологично силно действащи вещества" е много трудно. Във всички случаи оценката трябва да се отнася за дадено конкретно вещество с точно дефинирана химична и токсикологична характеристика, доза и начин на приложение и т.н. Биологичното токсично действие задължително се определя по отношение на обекта, който е предмет или би могъл да бъде предмет на биологичното действие. В съотношението качества на обекта и характеристика на веществото, в това число и неговата доза, се определя и биологичната токсична активност. Не е научно издържано да се твърди, че алкохолните напитки по принцип са биологично силно отровни. Наред с това експертите са единодушни, че алкохолните напитки могат да предизвикат сериозни увреждания на здравето в зависимост от дозата, продължителността на

приемане и качествата на личността, приела напитката."

Обосновано експертизата е насочила усилията си за установяване токсичната характеристика на алкохола-именно токсичността е типичното действие на това вещество върху човека и други живи организми. Разбираемо е и обстоятелството, че разсъжденията са насочени преди всичко към алкохола, тъй като тютюневите изделия са значително по-малко активни от него.

Обобщено крайните изводи на експертизата са два. Първо, че е невъзможно универсално дефиниране на израза "биологично силно действащи вещества" и подходът при изследване на всяко едно подобно вещество трябва да бъде конкретен. Второ, че спиртните напитки и тютюневите изделия с оглед на естеството им не могат да бъдат причислени от научна гледна точка към визираната в ал. 4 на чл. 18 категория вещества. Последният извод на експертизата съответства и с приетото в световните класификатори за токсичност степенуване, съгласно което етиловият алкохол, приет в нормални дози, е умерено до слабо токсично вещество (например класификацията по Щернер-Хотге).

Биологично силно действащите вещества трябва по принцип да разкриват една завишена опасност, сходна с останалите вещества, изброени в чл. 18, ал. 4. В този смисъл алкохолните напитки и тютюневите изделия без съмнение не могат да бъдат поставени в една редица по сила на въздействие и степен на опасност с другите вещества, визирани в ал. 4 на чл. 18: ядрена енергия, радиоактивни продукти, взривни вещества.

За правилното решаване на делото без съмнение е необходимо да се изследва и волята на конституционния законодател, изявена при приемането на текста, т.е. да се изследва дали са налице данни за намерения за включване или изключване от категорията на биологично силно действащите вещества на алкохолните напитки и тютюневите изделия.

Известно е, че в развитите пазарни икономики, например на страните от Европейския съюз, не е предвидена конституционна възможност за

установяване на държавен монопол върху производството на спиртни напитки и тютюневи изделия. От това, че действащата българска конституция поощрява стопанското развитие на страната именно в посоката на такъв модел (вж. напр. чл. 17, чл. 19, ал. 1 и 2), може да се изведе един макар и непряк аргумент за намерението на конституционния законодател да не включи тези продукти и вещества в категорията на биологично силно действащите вещества по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

За такова намерение може да се направи, макар също по косвен път, извод и от дебатите по текста при второто и третото четене на Конституцията. Видно от стенограмите, изказалите се народни представители са проявили негативно отношение относно включването на спиртните напитки и тютюневите изделия към категорията на биологично силно действащите вещества. Точно с такъв мотив не е възприето предложението в края на текста да се добави изразът "и други жизненоважни за националната икономика производства"-надделяло е опасението, че в този текст могат да бъдат включени неоправдано голям брой производства, включително и производството на спиртни напитки и тютюневи изделия. Народните представители не са възприели и направеното предложение в текста на чл. 18, ал. 4 изрично да се включи изразът "производството и търговията с тютюневи изделия и спиртни напитки".

Разбира се, изказванията на народните представители и изразеното от тях отношение не могат да бъдат безспорно доказателство за намерението на конституционния законодател, доколкото все пак е гласуван текст, в който не са обективирани рамките на понятието "биологично силно действащи вещества". Именно поради това съдът назначи комплексна експертиза. Нейните изводи съвпадат с направените по-горе разсъждения относно намеренията на конституционния законодател. Конституционният съд възприема становището на експертизата, че не е възможно да се даде точна научна дефиниция на израза "биологично силно действащи

вещества". Точното дефиниране може да доведе до една от двете крайности: или неоправдано да бъде стеснен кръгът на тези вещества, или обратно-да бъде така разширен, че да се стигне до обявяването и на кафето, чая и други подобни за биологично силно действащи вещества. Формулировката на текста прави единствено възможна конкретната преценка за биологично силно действие на всяко вещество, за чието производство се иска режимът, предвиден в чл. 18, ал. 4 и 5 от Конституцията, а именно - установяване на държавен монопол и/или законодателно уреждане на разрешителен режим за производство от страна на недържавни производители.

Що се касае до обуславящия правния интерес за исканото тълкуване въпрос дали спиртните напитки и тютюневите изделия се включват в категорията на биологично силно действащите вещества, Конституционният съд счита, че на него трябва да се отговори отрицателно, като се имат предвид както заключението на комплексната експертиза, така и направените по-горе разсъждения относно волята на конституционния законодател. От това следва, че по отношение производството на спиртни напитки, тютюн и тютюневи изделия не може да бъде установяван държавен монопол.

Редица здравни и финансови съображения несъмнено правят необходимо детайлното нормативно регулиране на условията за производство и реализация на спиртните напитки и тютюневите изделия. Това може да стане със система от нормативни актове в рамките на принципиалната равнопоставеност на правните субекти при осъществяване на стопанската дейност (чл. 19, ал. 2 от Конституцията).

Водим от изложените съображения, Конституционният съд

## **РЕШИ:**

Преценката за биологично силно действие на всяко вещество, за чието производство се иска със закон въвеждане на режима, предвиден в чл. 18,

ал. 4 от Конституцията, следва да се прави конкретно след установяване на точните му химически и токсикологически характеристики.

Спиртните напитки, тютюнът и тютюневите изделия не попадат в категорията на биологично силно действащите вещества по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията и по отношение на тяхното производство не може да бъде установяван държавен монопол.

Председател: Асен Манов