

**МИНИСТЕРСТВО НА ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ГОРИТЕ**

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от **ВЕНЦИСЛАВ ВЪРБАНОВ** - министър на земеделието и горите
по конституционно дело № 3/2001 г

ОТНОСНО: Обявяване противоконституционност на чл. 4,
чл. 7, ал. 1, чл. 29, чл. 30 и чл. 31 от Закона за лова и
опазване на дивеча

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По искане на група народни представители, Конституционният съд на Република България със свое определение от 22 февруари 2001 г. е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за лова и опазване на дивеча (ЗЛОД) - ДВ, бр. 78 от 2000 г.

Иска се установяването на противоконституционността на следните разпоредби от ЗЛОД: чл. 4, чл. 7, ал. 1, чл. 29, чл. 30 и чл. 31.

на съдния състав
Комитет за конституционност
на чл. 4, 7, 29, 30 и 31 от ЗЛОД
8.3.2001

1100-106
6.3.2001

В основни линии твърденията за противоконституционност се свеждат до следното:

- групата народни представители поддържа становището, че разпоредбата на чл. 4 от ЗЛОД създава монополизъм на държавно учреждение (Министерството на земеделието и горите) в една широка дейност, включваща организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисването на дивеча, с което се нарушавал чл. 19, ал. 2 от Конституцията;

- в искането до Конституционния съд групата депутати приемат, че с текстовете от атакувания закон се създават нови обществени отношения, което било в противоречие с разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията;

- атакува се като противоконституционен чл. 7, ал. 1 от ЗЛОД. Посоченият текст се интерпретира като отнемане на правата на частни собственици на гори, т. е. като противоречащ на чл. 17, ал. 1 от Конституцията;

- поддържа се тезата, че разпоредбите на чл. 29, чл. 30 и чл. 31 от ЗЛОД противоречат на чл. 12, ал. 1 и чл. 44 от Конституцията, регламентиращи правото на сдружаване като основно право на гражданите, както и на чл. 19, ал. 1 от Конституцията.

Във връзка с така направеното искане за обявяване на противоконституционността на посочените разпоредби, изразяваме следното становище:

1. Чл. 4 от ЗЛОД

С чл. 4 от ЗЛОД организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисването на дивеча са възложени на Министерството на земеделието и горите. От страна на вносителите се прави оплакване, че се създава монополизъм на държавно учреждение (Министерството на земеделието и горите) в една широка дейност, включваща организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисването на дивеча.

Не споделяме изложените твърдения на народните представители по следните съображения:

Чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България предвижда законът да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява

злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

Атакуваната разпоредба на чл. 4 от ЗЛОД не създава монополно положение или нелоялна конкуренция и не пречатства упражняването на конституционно установеното право на всички граждани и юридически лица да се ползват от равни права при участието си в стопанския живот на страната. При обсъждането на конституционността на посочената разпоредба следва да се има предвид полисубектността на държавата - в качеството ѝ на държавна власт, от една страна, и на равнопоставен субект на частното право, от друга. С посочената разпоредба законодателят е възложил на Министерството на земеделието и горите осъществяването на държавната политика в областта на организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисването на дивеча.

Следва да отбележим, че ЗЛОД не е единственият закон, който натоварва конкретния орган на изпълнителната власт по организирането и провеждането на държавната политика в съответната област. Атакуваната разпоредба има за цел да охранява развитието и управлението на посочените дейности в стопанския живот на страната, а не е израз на държавен монопол. Нещо повече, поради обществената значимост на посочените дейности, Конституцията предвижда не само право на държавата, чрез нейните изпълнителни органи, да осъществява определени властнически правомощия, но и задължение да стори това – чл. 15 от Конституцията: “Чл. 15. Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната”. От друга страна, организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисването на дивеча не са стопански дейности. Единственото легално определение на “монополно положение” е в чл. 16, ал. 1 от Закона за защита на конкуренцията: “Чл. 16. (1) Монополно е положението на предприятие, което по закон има изключителното право да извършва определен вид стопанска дейност.”

По изложените съображения считаме, че искането да обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 4 от ЗЛОД, следва да бъде отхвърлено.

Твърдението, че чл. 4 от ЗЛОД противоречи на чл. 5, ал. 1 от Конституцията, защото не се уреждали съществуващи обществени

отношения, смятаме, че също не следва да бъде подкрепено. В това си искане, народните представители не указват на конкретно противоречие на разпоредбата на чл. 4 с текст на Конституцията. Разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията установява върховенството на Конституцията като закон и казва, че другите закони не могат да ѝ противоречат. Общото позоваване на разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията не би следвало да води до противоконституционност на текстове на отделни закони. Приемаме за несъстоятелно твърдението на вносителите, че с текста на чл. 4 се създават нови обществени отношения, които не са имали своята правна регламентация до настоящия момент, като това противоречало на чл. 5, ал. 1 от Конституцията. Действащият преди ЗЛОД, Закон за ловното стопанство (ЗЛС) - отм., ДВ, бр. 78 от 2000 г., даваше правна уредба на идентични обществени отношения. Приемането на новата Конституция на Република България от 1991 г. наложи нови принципи при регламентирането на съществуващите обществени отношения. Това наложи създаването на нова нормативна уредба в отделните сфери на обществения живот, в това число и промяна на правата и задълженията на правните субекти.

2. Чл.7, ал. 1 от ЗЛОД

С разпоредбата на чл. 7, ал. 1 законодателят е приел, че ловната площ на страната се разпределя на ловностопански райони, независимо от фондовите граници и собствеността върху земите, горите и водните площи. В искането си до Конституционния съд, групата народни представители поддържат тезата, че разпоредбата на чл. 7, ал. 1 противоречи на чл. 17, ал. 1 от Конституцията, според която правото на собственост и наследяване се гарантира и защитава от закона.

Смятаме искането за неоснователно по следните съображения:

Разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗЛОД не отнема права на собственици на гори, в съответствие е с конституционната норма за неприкосновеност на частната собственост и е в изпълнение на принципа за гарантиране и защитаване на правото на собственост, установен в чл. 17, ал. 1 от Конституцията. От тълкуването на посочената разпоредба и систематичното ѝ място в глава втора, раздел I "Организация на ловната площ", следва изводът, че визираното "независимо от фондовите граници и собствеността върху земите, горите и водните площи" е във връзка с едно по същността си чисто технологично разпределяне на ловната площ и обособяването на

ловностопанските райони. В тази насока са и следващите алинеи на атакувания чл. 7, ал. 1 от ЗЛОД. Така например, чл. 7, ал. 5 регламентира как се определят границите на ловностопанските райони – по трайни теренни форми и насаждения, съобразени със землищните граници. От друга страна, групата народни представители не отчитат обществените отношения, предмет на уреждане със закона – “отношенията, свързани със собствеността, опазването и стопанисването на дивеча.....”.

Дивечът, който е частна държавна собственост, се стопанисва на популационен принцип. Това означава, че дивечът се размножава и обитава райони – гори, земи и водни площи, в които попадат различни видове собственост - частна, държавна, общинска.

Освен това, дивечът мигрира и не може да бъде фиксиран в определен ловностопански район, за да се търси връзка със собствеността върху горите и земите. Очертаването на границите на ловностопанските райони, няма като последица ограничаване на правото на собственост, още по-малко неговото отнемане. Законодателят е отчел, че в границите на ловните райони попадат различен вид собственост и за това, като гаранция за защитата на правото на собственост, е въвел и разпоредбата на чл. 38: “Чл. 38. Изграждане на ловностопански съоръжения върху земи и гори, собственост на физически и юридически лица, се извършва след сключване на договор с тях, при спазване изискванията на лвоустройствените проекти.”

Не приемаме изложеното твърдение, че “...в горска площ - частна собственост, по силата на договор с лесничейството ще се настани друга частна фирма, която ще стопанисва дивеча и ще се разпорежда, ограничавайки правата на частния собственик на гората.” Групата народни представители не пояснява допълнително понятия като “ще се настани” и “ще се разпорежда”. Държавните лесничейства ще предоставят единствено и само правото на стопанисване върху дивеча и то на посочените в чл. 34 от закона субекти. Законодателят е предвидил, конкретните условия и редът за прякото договаряне, както и за провеждане на конкурси за определяне на субекта, който ще стопанисва дивеча, да се уреди с Правилника за прилагане на закона.

Извън предмета на правно регулиране остават правото на собственост или ограничените вещни права върху земите, горите и водните площи.

Добросъвестният прочит на разпоредбата на чл. 7, ал. 1 във връзка със систематичното ѝ място в закона, както и във връзка с кръга

обществени отношения, предмет на уреждане със ЗЛОД, според нас изключва основателността на искането за противоконституционност на атакувания текст.

3. Чл. 29, 30 и 31 от ЗЛОД

Подателите на искането твърдят, че посочените разпоредби съществено ограничавали правото на сдружаване, като се отнемало правото на сдружаване на 220 000 български граждани, както и че законът въвеждал забрана за сдруженията да извършват стопанска дейност.

Чл. 29 от ЗЛОД регламентира правото на български граждани, придобили право на лов, да се обединяват в ловна дружина (последната не е правен субект), с оглед защита на техните интереси за стопанисване и опазване на дивеча в един ловностопански район. Разпоредбата на чл. 30 доразвива заложената идея, като предвижда лицата по чл. 29 от съседни ловностопански райони, в района на дейност на едно или няколко държавни лесничейства, да учредяват ловни сдружения с цел осъществяване на дейности, свързани с възпроизводството, стопанисването, опазването и ползването на дивеча. Те се регистрират по Закона за лицата и семейството – отм. в частта му на чл. 134-154 в ДВ, бр. 81 от 2000 г., (действащи разпоредби към момента на влизането в сила на ЗЛОД). Текстът на чл. 31 указва, че ловните сдружения по чл. 30 могат да учредяват на доброволен принцип регионални ловни сдружения и национално ловно сдружение, които се регистрират по Закона за лицата и семейството - отм. в частта му на чл. 134-154 ДВ, бр. 81 от 2000 г., но действащ акт към момента на влизането в сила на ЗЛОД, но без правото да извършват стопанска дейност.

Не споделяме изложената в искането теза на следните основания:

Съгласно чл. 12 от Конституцията, сдруженията на гражданите служат за задоволяване и защита на техните интереси. Чл. 44 от Конституцията прогласява принципа на свободата на сдружаване, като предвижда законът да определи организациите, които подлежат на регистрация, реда за тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата. Правото на сдружаване е основно право на личността. Както многократно е подчертавал Конституционният съд, свободното осъществяване на правото на сдружаване, е една от най-важните

характеристики на правовата държава, сдружаването е израз и изява на свободна воля и свободен избор.

Чл. 29, 30 и 31 по абсолютен начин прогласяват правото на свободно сдружаване, поради което не може да се приеме, че посочените разпоредби са в противоречие с конституционните изисквания за свободата на сдружаване. Според нас, ограничителни по отношение на правото на сдружаване, както и на упражняване правото на лов, бяха разпоредбите от отменения Закон за ловното стопанство, където ловец можеше да бъде само гражданин, който задължително членува в една организация - Съюза на ловците и риболовците в България, като правото на лов беше задължително обвързано с членственото правоотношение със Съюза на ловците и риболовците в Република България.

Подателите на искането твърдят, че с разпоредбите на чл. 29, 30 и 31 се установявала забрана за сдруженията на ловците да извършват стопанска дейност, с което се нарушавала разпоредбата на чл. 19, ал. 2 от Конституцията за еднакви правни условия за стопанска дейност. Министерството на земеделието и горите не споделя изразената в искането теза.

Чл. 30, ал. 1 от ЗЛОД изрично предвижда, че ловните сдружения имат за цел осъществяването на дейности, свързани с възпроизводството, стопанисването, опазването и ползването на дивеча. За тях няма забрана за извършване на стопанска дейност. Без право да извършват стопанска дейност са регионалните ловни сдружения и националното ловно сдружение.

Въвеждането от законодателя на ограничение за регионалните и националното ловно сдружение да извършват стопанска дейност е въпрос на законодателна целесъобразност.

Регионалните и националното ловно сдружение са форми на сдружаване, за които законодателят установява диспозитивност относно съществуването им. На тях се възлагат представителни, консултативни и помощни функции. Регионалните ловни сдружения и националното ловно сдружение нямат пряко отношение към стопанисването на дивеча. Трябва да се има предвид, че регионалните и националното ловни сдружения са обединения на ловните сдружения по чл. 30 от ЗЛОД, които са юридически лица. Това означава, че е неприемливо да се твърди, че се накърняват правата на ловците – физически лица, които се обединяват в ловни сдружения по чл. 30. За

тези ловни сдружения по чл. 30 законодателят не въвежда ограничения за извършване на стопанска дейност.

Разпоредбата на чл. 44, ал. 3 от Конституцията е предоставила правото на законодателя, при неговата преценка за целесъобразност да определи взаимоотношенията на държавата със сдруженията, т. е. да даде правна регламентация на вида и характера на извършваната от тях дейност.

По изложените съображения, смятаме, че това искане следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:

