



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 15

София, 31 май 2001 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 31 май 2001 г. конституционно дело № 3/2001 г., докладвано от съдията Стефанка Стоянова.

Делото е образувано на 1. II. 2001 г. по искане на 70 народни представители от XXXVIII Народно събрание.

С искането е оспорена конституционността на разпоредби от Закона за лова и опазване на дивеча /ЗЛОД/ - ДВ, бр. 78 от 28. IX. 2000 г., а именно: чл. 4, чл. 7, ал.1 и чл. 29, 30 и 31.

Съдът с определение от 22. II. 2001 г. е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на земеделието и

горите, Комисията за защита на конкуренцията, Съюза на ловците и риболовците в България, Съюза на лесовъдите в България и Дружеството за защита на животните.

В дадения им от съда срок писмени становища са представили всички заинтересувани страни с изключение на Комисията за защита на конкуренцията и Дружеството за защита на животните.

Писмени становища са постъпили и от Съюза за защита на природата и Дружеството на лесовъдите и научните работници.

Съдът обсъди направеното искане, прецени съображенията, съдържащи се в него и в представените писмени становища, и за да се произнесе, взе предвид следното:

По чл. 4 ЗЛОД

Съгласно чл. 4 ЗЛОД от Министерството на земеделието и горите се осъществяват организирането на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисване на дивеча. Според искането разпоредбата противоречи на чл. 4, ал.2, чл. 5, ал.1 и чл. 19, ал.2 от Конституцията. Твърди се, че тя установява монополно положение и не създава условия за свободно развитие на гражданското общество, тъй като възлага изброените дейности само на един правен субект и изключва участието в тях на обществената организация на ловците.

Искането се подкрепя в част от становищата – на Съюза на ловците и риболовците в България, Съюза за защита на природата и Дружеството на лесовъдите и научните работници. В останалите становища се поддържа, че е неоснователно.

Съдът намира искането за неоснователно.

Дейностите, възложени с оспорената разпоредба на Министерство на земеделието и горите, са обособени в три групи. Видът, характерът и същността на всяка от тях могат да бъдат определени въз основа на чл. 7-12, чл. 14 и чл. 66-67 ЗЛОД.

Съдържанието на тези правни норми сочи, че дейността по първата от групите – организацията на ловната площ, не се изчерпва с разпределяне на ловностопанските райони. Тя включва и създаването на държавни дивечовъдни станции, между задачите на които е съхраняването и обогатяването на видовото разнообразие на дивеча, както и опазването му, свързано с изграждането на ловностопански съоръжения, ползването на горите от държавния горски фонд за подобряване на местообитанията. Същите правни норми сочат още, че дейността по другите две групи обхваща управлението и контрола по охраняването на дивеча, неговото опазване и поддържане на среда, необходима за нормалната му жизнена дейност.

С оглед на изложеното досежно тези дейности съдът приема, че осъществяването им е изпълнение на конституционното задължение на държавата да осигурява поддържането и разнообразието на живата природа. Това задължение произтича от чл. 15 на основния закон. Опазването на горите и дивеча е важна негова част. Тяхната защита налага изискването за нормативно уреждане на отношенията в тази насока и за определяне на институции, на които се възлагат функциите, следващи от нормативната уредба и осигуряващи спазването ѝ. Именно защото задължението е на държавата, от нея чрез висшия законодателен орган могат да бъдат определени такива институции.

Наличието на същото изискване обосновава и ал. 4 на чл. 17 от Конституцията. С нея е резервиран за законова уредба режимът на обектите на държавната собственост. Освен придобиването и разпореждането режимът на обектите на собственост обхваща и управлението им. Тъй като дивечът е държавна собственост – чл. 2, ал. 1 ЗЛОД, уреждането на режима на този обект на собственост се отнася и до определянето на субекта, от когото ще се упражняват управленски и контролни функции по стопанисването.

Изтъкнатото конституционно изискване е спазено с оспорената разпоредба. Тя от една страна е част от законовото регулиране на отношенията, свързани с опазване на дивеча и от друга страна конкретизира правния субект, на когото се възлагат дейностите по изпълнение на отбелязаното конституционно задължение на държавата. С нея не се нарушава чл. 19, ал.2 от основния закон. Функциите, които с тази разпоредба се предоставят на определяния от нея правен субект, имат организационен, управленски и контролен характер. Те не представляват стопанска дейност. Затова възлагането им на Министерство на земеделието и горите не е установяване на монополно положение и не накърнява принципа за равнопоставеност на стопанските субекти.

Не е налице нарушение и на чл. 4, ал.2 от Конституцията.

Гражданското общество е човешка общност, която е свободна от политическата опека на държавата. В структурен план то обхваща различни организации и корпорации, между които са и сдруженията с нестопанска цел. Една от основните предпоставки за неговото изграждане и за осигуряване на стабилното му развитие е правото на гражданите свободно и доброволно да се сдружават.

За държавата съществува задължение да създава условия за свободно развитие на гражданското общество – чл. 4, ал.2 от Конституцията. Оспорената разпоредба не накърнява изпълнението на посоченото задължение. Тя не съдържа каквито и да е пречки за упражняване на правото на сдружаване /образуване на сдруженията, определяне на целите им и развиване на дейността, за която са регистрирани/. Вярно е, че изброените в чл. 4 ЗЛОД дейности се възлагат единствено на Министерство на земеделието и горите и така се изключва участието в тях на структури на гражданското общество. Това обаче не обосновава друг извод.

Както вече се изтъкна, организацията на ловната площ, управлението на ловното стопанство и контролът по стопанисване на дивеча са дейности, осъществяването на които е изпълнение, макар и частично, на едно конституционно задължение – за осигуряване поддържането и разнообразието на живата природа. Тъй като това задължение е на държавата, от нея при нормативната уредба на отношенията в тази насока може и трябва да се реши, а когато е необходимо - да се пререши, въпросът за предоставяне определени функции на структури на гражданското общество. Във връзка с решаването на този въпрос Конституцията не предвижда никакви изисквания. Дали ще бъдат възложени такива функции и ако бъдат възложени – какви ще са видът и обемът им и на кое от сдруженията ще се предоставят, е от изключителна компетентност на законодателя. В случая законодателната преценка е за включване на ловни сдружения в кръга на субектите, от които се стопанисва дивечът, но не и в кръга на тези, от които се упражняват управленските и контролни дейности по чл. 4 ЗЛОД. Съдът не констатира това разпределение на дейностите между различните субекти да засяга конституционни ценности. Същевременно отбелязва, че стопанисването на дивеча, обхващащо дейностите, изрично посочени в чл. 37, чл. 46, ал.4, чл. 68, ал.4, чл. 78, ал.1 ЗЛОД, е също част от изпълнение на изтъкнатото конституционно задължение на държавата. Доколкото участието в тях допринася за активизиране и разширяване на функциите на съответните сдружения във взаимодействието им с държавните институции, то възлагането им допринася за развитието на гражданското общество.

Като не противоречи на обсъдените конституционни норми, оспорената разпоредба не е в несъответствие и с чл. 5, ал.1 от Конституцията. Ето защо искането в тази част следва да се отхвърли.

По чл. 7, ал. 1 ЗЛОД

Разпоредбата на чл. 7, ал.1 ЗЛОД дава възможност разпределянето на ловната площ в ловностопанските райони да се извърши независимо от фондовите граници и собствеността върху земите, горите и водните площи. В искането се сочи, че същата разпоредба противоречи на чл. 17 от Конституцията, тъй като ограничава правата на собствениците на горите.

Искането не се подкрепя в представените писмени становища.

Съдът счита искането за неоснователно и в тази част.

При обособяване на ловностопанските райони по начина, предвиден в чл. 7, ал.1 ЗЛОД, в тях несъмнено се включват и горите, собственост на физически лица. Поради това в тези гори също се извършва дейност по стопанисване на дивеча. Осъществяването ѝ обаче не е предоставено на собствениците, а на лицата, изброени в чл. 34 ЗЛОД – държавни дивечовъдни станции, научни институти и висши училища, чиято научна и образователна дейност е свързана с горското и ловното стопанство, ловни сдружения, които са надлежно регистрирани и обединяват ловни дружини от съседни ловностопански райони, и други български юридически лица. От тях се упражняват права /по чл. 46, ал.4, чл. 68, ал.4 ЗЛОД/ и се изпълняват задължения /по чл. 37, чл. 68, ал.3, чл. 78 ЗЛОД/, което е свързано с ползване на горските площи за преминаване, престой, изграждане на ловностопански съоръжения и други дейности, обхващащи се от стопанисването на дивеча. С така възприетата уредба не се нарушават конституционното изискване за законова защита на правото на собственост /чл. 17, ал.1/ и конституционният принцип за неприкосновеност на частната собственост /чл. 17, ал.3/.

Посоченият принцип не изключва правната възможност за ограничаване на частната собственост и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива

ограничения. Изводът се потвърждава от обстоятелството, че след прогласяване на този принцип Конституцията /чл. 17, ал.5/ допуска при определени условия принудителното отчуждаване на собственост. Потвърждава се и от това, че Конституцията установява приоритети /примерно опазване и възпроизводство на околната среда – чл. 15, съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели – чл. 21, опазване на националното исторически и културно наследство – чл. 23/, закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността. Същевременно трябва да се допълни, че отбелязаното конституционно изискване по чл. 17, ал.1 е за гарантиране и защитаване от закона на правото на собственост в границите, в които то може да бъде упражнявано. Тези граници са от значение за очертаване същността на самото право. Те съгласно чл. 57, ал.2 от основния закон се определят от правата и законните интереси на останалите правни субекти, чието засягане конституционната норма не допуска.

Изложеното следва да се има предвид при преценяване конституционосообразността на оспорената разпоредба. Обособяването на ловностопанските райони е свързано със създаването на държавни дивечовъдни станции, в дейността на които е запазването на дивечовото разнообразие и съхраняване на генетичния фонд. Освен това обособяването на тези райони е предпоставка да се пристъпи към организиране стопанисването на дивеча, което също обхваща дейности по запазване и обогатяване на видовото разнообразие. С оглед предмета на дейностите районът, в който се упражняват от съответните субекти, несъмнено не може да бъде в зависимост от собствеността върху горите. Дейностите, като са насочени към постигане опазването на дивеча като национално богатство, защитават една конституционна ценност по чл. 15 - поддържането и разнообразието на живата природа. Тъкмо осигуряването на нейната закрила и собствеността върху дивеча обосновават разпределянето на ловната площ по предвидения в чл. 7,

ал.1 ЗЛОД начин. Те правят конституционно допустими ограничения, налагащи се от това разпределяне, още повече че тези ограничения са балансирани с уредени в други разпоредби права на засегнатите лица – някои от задълженията си по стопанисване на дивеча съответните правни субекти могат да изпълнят само след сключване на договор със собствениците на гори /чл. 38 ЗЛОД/, на последните се дължи обезщетение за вредите от дивеча /чл. 79 ЗЛОД/, те имат право на част от средствата на националния фонд “Българска гора”, когато горите им попадат в района на държавните дивечовъдни станции /чл. 95, т.47 от Закона за горите/. Ето защо искането трябва да се отхвърли в тази част.

По чл. 29, 30 и 31 ЗЛОД

Трите разпоредби уреждат сдружаването на лицата, придобили право на лов. Тези лица съгласно чл. 29 ЗЛОД могат да се обединяват в ловни дружини. При обединяването им в ловни дружини със съседни ловностопански райони те според чл. 30 ЗЛОД учредяват ловни сдружения, които са юридически лица, регистрирани при условията и реда на Закона за юридическите лица с нестопанска цел /ЗЮЛНЦ/ - ДВ, бр. 81 от 6. X. 2000 г., с който са отменени чл. 134-154 от Закона за лицата и семейството. За последните от своя страна чл. 31 ЗЛОД допуска да учредяват на доброволен принцип регионални ловни сдружения и национално ловно сдружение, които са юридически лица без право на стопанска дейност и които са регистрирани също при условията и по реда на ЗЮЛНЦ.

При оспорването на същите разпоредби в искането се поддържа, че те противоречат на чл. 44 от Конституцията, защото “предписват нови форми на сдружаване против волята на ловците” и като изземват дейността на една съществуваща организация, имат за последица “принудителното разрушаване на структури на гражданското общество”. Поддържа се също така, че са в противоречие с чл. 19, ал.2

от Конституцията, тъй като изключват регионалните ловни сдружения и националното ловно сдружение от субектите на стопанска дейност.

За неоснователност на искането са писмените становища на Народното събрание, Министерския съвет, министъра на земеделието и горите и Съюза на лесовъдите в България. В останалите писмени становища – на Съюза на ловците и риболовците в България, Съюза за защита на природата и Дружеството на лесовъдите и научните работници, искането се подкрепя.

Съдът счита, че оспорените разпоредби не накърняват конституционното право на сдружаване. Те не създават задължение за членуване, а предпоставят доброволно групиране на лицата, придобили право на лов. Изводът следва от обстоятелството, че с тях се допуска създаването на сдружения, без членуването в същите сдружения да се поставя като условие за участие в ловуването. Ето защо не е нарушен доброволният характер на сдружаването. Обратно – той е гарантиран от други разпоредби, които осигуряват упражняването на това право /§3, ал.4 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗЛОД/ и същевременно изрично уреждат ловуването от лица, придобили право на лов, но нечленуващи в ловно сдружение /чл. 51 ЗЛОД/. Не е нарушена и свободата на сдружаване, тъй като без да я осуетяват и без да пречат по какъвто и да е начин на проявлението ѝ, чл. 29-31 ЗЛОД изрично признават и гарантират правото на организация.

Вярно е, че с така приетата уредба отпадат задължителното членуване в определена организация на ловците и въздигането на членственото правоотношение в условие за придобиване и упражняване на право на ловуване. Отпадането им обаче не е въвеждане на забрана за членство в тази организация. Поради това то не засяга доброволното и свободно сдружаване на имащите право на ловуване, които могат и трябва сами да решат въпроса за прекратяване или продължаване на членството. Създаването на тази възможност чрез изключване на

задължението за членуване осигурява, както се посочи, доброволния характер на сдружаването.

Вярно е също така, че именно ловните сдружения по чл. 30 ЗЛОД са между правните субекти, от които се стопанисва дивечът /чл. 34 ЗЛОД/. Това обаче не означава създаване на положение, което облагодетелства едно сдружение за сметка на други и по такъв начин нарушава свободата на сдружаване. Участието в стопанисване на дивеча е възможност за различни правни субекти, техният кръг, обхващащ и “други български юридически лица” е широк и подборът им се извършва чрез конкурс или чрез договаряне /чл. 34-36 ЗЛОД/. От изложеното следва, че упражняването на дейността по стопанисването не е привилегия на една организация, ограничаваща дейността на други организации, а отгук и правото на сдружаване. От друга страна приемането на тази нормативна уредба, разширяваща кръга на субектите, на които може да се предостави стопанисване на дивеча, не е принудително изземване на дейността на една съществуваща организация на ловците и отнемане на правото им на сдружаване. Тъй като дивечът е държавна собственост и неговото стопанисване, включващо опазването му и обогатяването на видовото разнообразие, е изпълнение на конституционно задължение на държавата по чл. 15, тя може да направи промени в субектите, на които възлага свои функции в тази насока. В случая извършването на такава промяна не е съпроводено със забрана или прекратяване на някоя организация, с намаляване на членския ѝ състав или с посегателство върху имуществото ѝ. Поради това осъществяването ѝ не нарушава доброволното и свободно сдружаване.

Оспорените разпоредби не накърняват и конституционния принцип /чл. 19, ал.2/ за еднакви правни условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица.

Създадените ловни сдружения не са лишени от възможност да извършват стопанска дейност. Те могат да я осъществяват в рамките и при условията на ЗЮЛНЦ, което означава, че тази дейност трябва да има белезите по ал.3 на чл. 3 ЗЮЛНЦ и юридическите лица да не разпределят печалба съгласно ал. 6 на чл. 3 ЗЮЛНЦ. Без право на такава дейност са само образуваните от тях по-висшестоящи организационни структури – регионални ловни сдружения и национално ловно сдружение. Изключването на тези структури от стопанската дейност не води до неравнопоставеност по чл. 19, ал.2 от основния закон. На същите структури не са възложени функции по стопанисване на дивеча. Тяхното изграждане дори не е задължително, но когато се учредяват, те се формират от сдружения по чл. 30 ЗЛОД. Следователно съставът им включва организации, за всяка от които е допустимо извършването на стопанска дейност. С оглед на това не може да се счете, че на сдруженията в национално или регионални ловни сдружения не са осигурени еднакви правни условия по смисъла на посочената конституционна норма.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И :

Отхвърля искането на 70 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване на противоконституционността на чл. 4, чл. 7, ал.1 и чл. 29, 30 и 31 от Закона за лова и опазване на дивеча – ДВ, бр. 78 от 28. IX. 2000 година.

н П

Председател:

Христо Данов

Членове:

Димитър Гоцев

Васил Гоцев

Тодор Тодоров

Людмил Нейков

Неделчо Беров

Румен Янков

Стефанка Стоянова

Живан Белчев

Маргарита Златарева

Пенка Томчева