



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бр. № 98 КЛ 11/17г.  
Дата 26.02.18г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министър на земеделието, храните и горите

М-43  
26.02.18г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от Румен Порожанов - министър на земеделието, храните и горите  
по конституционно дело № 11/2017 г.

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с конституционно дело № 11 от 2017 г., образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 15 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ПЗР към ЗИД на ЗСПЗЗ) (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), на чл. 37и, с изключение на ал. 1, последно изречение, на ал. 2, на ал. 3, на ал. 4, последно изречение, на ал. 5 и на ал. 15, на чл. 37м и на чл. 42 от ЗСПЗЗ, допуснато до разглеждане по същество с Определение от 23 януари 2018 г. на Конституционния съд, изразявам следното становище:

Атакуваните текстове на закона са в съответствие с Конституцията на Република България, с принципите на правовата държава, закриляща правата на гражданите, както и със законодателството на Европейския съюз. Категорично не може да бъдат приети твърденията, изложени в искането на Висшия адвокатски съвет, че цитираните законови разпоредби нарушават основния закон на държавата.

Напълно необосновани са твърденията на подателите на искането за противоречие на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) и чл. 37м, ал. 4 от ЗСПЗЗ с чл. 4, чл. 5, ал. 4, чл. 17 и чл. 19 от Конституцията на Република България.

Съображенията за това са следните:

Безспорно чл. 21 от Конституцията на Република България обявява земята за основно национално богатство, което се ползва с особената закрила на държавата и обществото. Основна цел на политиката, провеждана от държавата чрез министъра на земеделието, храните и горите е, да гарантира обществения интерес свързан с ползването на земеделската земя съобразно нейното предназначение. Чрез нормативната регулация на национално ниво на обществените отношения в тази област, държавата осъществява неотменимото си право да определи специфичен режим, с ясни правила, които в максимална степен да гарантират този висш обществен интерес, като се съобразят и с възприетите принципи в правото на Европейския съюз.

Общите принципи и насоките за развитие на селското стопанство на ЕС, като съюз на държави членки, са формирани в Общата селскостопанска политика (ОСП). Всяка една от държавите членки самостоятелно, чрез схемите за директни плащания и пазарна подкрепа на земеделските стопани и Програмата за развитие на селските райони, определя развитието на националното си земеделие и разпределението на средствата от европейските фондове. Определени параметри, предвидени в законодателството на ЕС, уреждащо директните плащания, мерките за пазарна подкрепа и подпомагането по линия на развитието на селските райони, са възможности за избор от страна на държавите членки, които нормативно ги регулират на национално ниво.

Член 4, параграф 1, буква „д“ от Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година за установяване на правила за директни плащания за земеделски стопани по схеми за подпомагане в рамките на общата селскостопанска политика и за отмяна на Регламент (ЕО) № 637/2008 на Съвета и Регламент (ЕО) № 73/2009 на Съвета определя пасищата и постоянно затревените площи като „земеделска площ“. В тази връзка следва да се отбележи, че съгласно разпоредбата на чл. 93, параграф 3 на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 352/78, (ЕО) № 165/94, (ЕО) № 2799/98, (ЕО) № 814/2000, (ЕО) № 1290/2005 и (ЕО) № 485/2008 на Съвета (ОВ L 347, 20.12.2013 г.) България гарантира, че земя, която е била заета от постоянни пасища на 1 януари 2007 г., продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища в посочените граници. Това създава ангажимент за държавата да гарантира ползването на този вид земи съобразно предназначението им, а именно: за паша и косене.

Не може да се приеме твърдението, че със законовите изменения е нарушен чл. 17 от Конституцията на Република България. Съгласно алинея първа на посочената разпоредба, правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона. Алинея втора определя собствеността като публична и частна, съгласно третата алинея частната собственост е неприкосновена. В съответствие с ал. 4, режимът на обектите на държавната и общинската собственост се определя със закон. Гаранцията за защита правата на собствениците е дадена в ал. 5, съгласно която принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди може да става само въз основа на закон при условие, че тези нужди не могат да бъдат задоволени по друг начин и след предварително и равностойно обезщетение.

Съдържанието на правото на собственост включва правомощията на собственика, чрез които той може да въздейства върху вещта. Според установеното в правната теория, съществуват три основни правомощия на собственика на дадена вещ: владение, ползване и разпореждане. Законът за собствеността урежда правото на собственост и ограничените вещни права. Разглежданите изменения и допълнения на ЗСПЗЗ категорично не могат да засегнат правото на собственост в цялост, нито което и да е от съставлящите го правомощия.

Не следва да се кредитира посоченото в подкрепа на твърденията на Висшия адвокатски съвет Решение № 7 от 2001 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 1/2001 г., доколкото същото се отнася до нарушаване на учредено вещно право на ползване и до неговата защита, докато разглежданите разпоредби регламентират договорни правоотношения. Правата на ползвателите на пасища, мери и ливади, включени в държавния поземлен фонд (ДПФ) или общинския поземлен фонд (ОПФ), възникват със сключването на договор за наем или аренда и по своя характер са облигационни. В случая не се касае за учредяване на ограничено вещно право на ползване, а за правото временно и възмездно да се ползва имот – частна държавна, респективно частна общинска собственост, което възниква въз основа на сключен договор. Съгласно чл. 2, ал. 1 от Закона за арендата в земеделието, с договора за аренда арендодателят се задължава да предостави на арендатора за

временно ползване обекта на договора, а арендаторът - да извърши определено арендно плащане. Аналогично, съгласно чл. 288 от Закона за задълженията и договорите, с договора за наем наемодателят се задължава да предостави на наемателя една вещь за временно ползване, а наемателят - да му плати определена цена. Следователно, с посочените изменения не се засягат по никакъв начин учредени вещни права, още по-малко може да се говори за отнемането на такива права, като резултат от извършеното законово изменение, както се твърди в искането на Висшия адвокатски съвет. Изводът, който се налага е, че предвид изложените съображения, посочената разпоредба на чл. 17 от Конституцията на Република България е неприложима и няма как да бъде засегната от атакуваните законови изменения. Категорично в случая не може да се говори за експроприация, още по-малко може да се търси противоречие с принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Поради изложените съображения, неотнормимо към конкретния случай е и позоваването на Решение № 6 от 2013 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 5/2013 г.

Необосновани са твърденията за противоречие на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, чл. 37и, с изключение на ал. 1, последно изречение, на ал. 2, на ал. 3, на ал. 4, последно изречение, на ал. 5 и ал. 15, на чл. 37м и на чл. 42 от ЗСПЗЗ с чл. 5, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

В искането се съдържат само общи, бланкетни и недоказани твърдения. Посочва се противоречие на цитираните разпоредби на ЗСПЗЗ с Договорите на Съюза, като под черта са конкретизирани чл. 4 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), където са изложени основни принципни положения, върху които се изграждат отношенията между държавите членки и съюза и разпределянето на компетентностите между тях, и чл. 288 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), където са дефинирани видовете актове на съюза - регламенти и директиви, с тяхната характеристика и задължителност. Посочват се най-общо нарушения на основни принципи на правото на ЕС, като този на правната сигурност, оправданите правни очаквания и недопускане на обратно действие на нормите. Съдържа се общо твърдение, че „за да бъде спазено върховенството на правото на ЕС, както и принципа на съгласуваност на нормативните актове, ЗСПЗЗ трябва да отговаря на целите и нормите на регламентите в областта на ОСП, както и на основните принципи на правото на ЕС, тъй като сключените договори по силата на закона служат на ползвателите за подаване на заявление за финансово подпомагане по ОСП.“

Следва да се отбележи, че ДЕС и ДФЕС не са международни договори и съответно по отношение на тях не се прилага чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България. Според утвърденото в правната теория, правото на Европейския съюз не е сбор от международни договори, нито част от националните правни системи на държавите членки, а самостоятелна правна система, *sui generis*. Най-общо, това право се състои от „първично“ и „вторично“ законодателство, като договорите са първичното законодателство, което стои в основата на всички последващи действия. Вторичното законодателство, което включва регламенти, директиви и решения се изготвя в съответствие с принципите и целите, залегнали в договорите, един от които е този за върховенството на правото на ЕС. За първи път този принцип се извежда в практиката на Съда на Европейската общност (сега Съд на Европейския съюз) и в момента е закрепен в „Декларацията относно предимството на правото“, съдържаща се в ДФЕС. Въпросът за нарушаване на примата на правото на ЕС от вътрешното законодателство, не е въпрос за противоконституционност на разглежданите разпоредби.

Предвид маркираните общи и недоказани твърдения за наличие на несъответствие на националния закон с първичното, а оттам и с вторичното право на ЕС, както и несъобразяване с целите, основните принципи и изрични разпоредби от правото на ЕС в областта на Общата селскостопанска политика, обръщаме внимание на следното:

В искането на Висшия адвокатски съвет се излагат най-общо твърдения, че се „въвежда стандарт за спазване на определена гъстота на животни, който е непосилен за по-голямата част от земеделските производители“, без да става ясно на какво се основават те. Твърди се, също, че „се допуска наличие на пустеещи земи“, че „по този начин е налице несъответствие на националния закон с първичното, а оттам и с вторичното право на ЕС“.

В тази връзка, следва да се има предвид, че Европейският парламент в параграф 32 от Резолюция от 23 септември 2008 г. относно състоянието и перспективите на селското стопанство в планинските райони (2008/2066(INI)), изисква интересите на животновъдите и собствениците на домашни животни в планинските райони, по-специално на добитък от местните породи и предвид рисковете и пречките, на които са изложени, да се вземат предвид в разпоредбите относно опазването на животните и тяхното здраве и стимулиране на животновъдството като програми за животновъдство, отчетност на стадата, и проверки за съответствие.

Същевременно в параграф 35 от Резолюцията се призовават държавите членки да предвидят стимули за защита и концепции за устойчиво използване на пасищата, ливадите и горите и други необлагодетелствани, чувствителни площи, с цел постигане на повишаване на тяхното качество, възстановяване, противоерозионна защита, разумно управление на водите и с цел избягване на нежелани явления като изоставяне на пасищата с последващо превръщане на тези площи в пустеещи земи от една страна или прекомерна експлоатация на пасищата от друга.

Атакуваните разпоредби на ЗСПЗЗ са приети в синхрон с възприетите от ЕП принципи и насоки и в съответствие с разпоредбата на член 7, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на някои разпоредби на Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за въвеждане на преходни разпоредби (ОВ, L 227 от 31 юли 2014г.).

С промените в ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 38 от 2014 г., бр. 14, 61 и 100 от 2015 г. и бр. 61 от 2016 г.), се възприема нов законодателен подход към отдаването за ползване на държавните и общински пасища, мери и ливади, като отпада провеждането на тръжна процедура. Тези земи се разпределят само на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система (ИИС) на Българската агенция по безопасност на храните (БАБХ), съобразно броя и вида им, по определената в закона норма за една животинска единица, която е в зависимост от категорията на имота и по цени, определени по пазарен механизъм. В съответствие със законовите изменения, е изменен и допълнен и Правилника за прилагане на ЗСПЗЗ (ППЗСПЗЗ), в глава десета на който е предвидена процедура за прилагането на новите законови разпоредби.

За предотвратяване на риска от създаване на спекулативни практики и злоупотреба с права, свързани с ползването на мерите и пасищата от ДПФ и ОПФ, както и прогресивното намаляване на броя на пасищните селскостопански животни, е възникнала необходимост да се извърши промяна в действащата нормативна уредба, с която от страна на държавата, с цел защита на обществения интерес, да се гарантира ползването на този вид земи съобразно предназначението им, а именно: за паша и косене.

Воден от защитата на по-висшия обществен интерес, свързан с гарантиране ползването на земеделските земи, съобразно тяхното предназначение и отчитайки необходимостта да бъде защитен конкретния временен правен интерес на засегнатите лица в съответствие с определените в чл. 19 от Конституцията основни начала, законодателят е определил достатъчен срок (от влизането в сила на изменението през месец август 2015 г. до 1 февруари 2016 г.), в който договорите, сключени преди влизане в сила на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015г.), да бъдат приведени в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ.

След изтичането на посочения срок, законодателят е предвидил да бъдат прекратени само договорите, които не отговарят на приетите изменения. Така след месец февруари 2016 г. всички договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, са подчинени на еднакъв режим. Създадени са реални условия да бъдат преодолените негативните последици, породени от договорите, сключени за срок от 10 и повече години при действието на старите разпоредби.

Неоснователно е твърдението, че се засяга стабилността на правовия ред и стабилността на законната уредба. Разпоредбата на чл. 37и, ал. 4, последно е изменена със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 2015 г.). Тази разпоредба влиза в сила три дни след обнародването ѝ и се прилага занапред, поради което евентуалното прекратяване на договорите не представлява санкция и не води до възпрепятстване или невъзможност земеделските стопани да кандидатстват за финансово подпомагане по схемите и мерките, предвидени от ОСП на ЕС.

Несъстоятелно е навеждането на твърдения, че са въведени неравнопоставени условия, тъй като въведените с разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, във връзка с чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ изисквания са относими към всички земеделски стопани – както към тези, които отглеждат животни, така и към тези, които не отглеждат такива. Цитираните разпоредби напълно кореспондират с целите на ОСП на ЕС, която е насочена към увеличаване на селскостопанската производителност и осигуряване на приемлив жизнен стандарт на земеделските стопани. Същите не са в противоречие с правото на ЕС и националното законодателство. В този смисъл е и Решение № 46/26.01.2018 г. на Комисията за защита от дискриминация.

Създадената със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015г.) възможност за прекратяване или изменение на договорите, в съответствие с чл. 37м, също действа занапред, като влиза в сила три дни след обнародването (ДВ, бр. 61 от 2015 г.). И двете разпоредби се намират в основната част на закона. Систематичното им място, а и логиката на законовите изменения, определят че чл. 37м ще се прилага след влизането в сила на закона, т.е. три дни след обнародването му на 11.08.2015 г., по отношение на договорите за наем и договорите за аренда на пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, които ще бъдат сключвани занапред. Точно това действие на правната норма само и единствено занапред – т.е. по отношение на още неключени договори, налага необходимостта от приемането със същото законово изменение, с което е създаден чл. 37м, и на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), чието систематично място е в преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗСПЗЗ, тъй като този параграф се прилага спрямо висящи правоотношения. Видно от изложеното, по своя характер, § 15 е преходна разпоредба и чрез неговото действие, сключените вече договори се подчиняват на новата правна уредба. В него изрично е записано, че се прилага за договори, сключени преди 24 февруари 2015 г., т.е. тук се включват и договорите, сключени в периода 20.02.2015 г. – 24.02.2015 г., когато законното изменение от 20 февруари 2015 г. още не е влязло в сила.

В допълнение следва да се отбележи, че за първи път чл. 37м се създава с изменение и допълнение на закона (ДВ, бр. 10 от 2009 г.) и има три алинеи. Този член е отменен с изменение и допълнение на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 38 от 2014 г.) и няма връзка с коментираният законови изменения. На мястото на отменената през 2014 г. разпоредба е създадена нова, с цел запазване на систематичното ѝ място, предвид структурата на нормативния акт, урежданата от него материя и съдържанието на конкретната материалноправна норма. В случая е съобразена т. 2 на чл. 51 от Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, съгласно която новите разпоредби, с които се допълва нормативен акт, се включват в него на съответното систематично място в структурата на акта.

Съдържанието на новия чл. 37м (действащ и към момента), е различно от това на отменения, като новата разпоредба има 7 алинеи. Действието на разглежданата правна норма е занапред, като възможностите за изменение и прекратяване на вече сключените към момента на влизане в сила на законното изменение наемни и арендни

договори не е резултат от посочените от вносителите на искането аргументи, а от действието на коментирания по-горе § 15, който подчинява вече сключените наемни и арендни договори на новите условия и ред, както изрично е записано в него. След изтичането на гратисния период, т.е. след 1 февруари 2016 г., следва да бъдат предприети съответните действия за прекратяване на договорите, които не отговарят на изискванията на чл. 37и, ал. 1. Привеждането на договорите в съответствие може да се извърши както чрез тяхното изменение, с което площта на отдадените под наем или аренда пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ да съответства на нормата на закона, така и чрез увеличаване броя на животните, отново със същата цел. Следователно прекратяването на вече сключените договори, ще засегне като крайна мярка само тези от тях, които не бъдат приведени в съответствие с изискванията на закона в установения срок. Предвид изложеното, не става ясно защо вносителите на искането считат, че § 15 създава режим, различен от този на чл. 37м. Изводът, който се налага е, че не само не се създава хаос, но по един ясен и безспорен начин се уреждат всички правоотношения, като се уеднаквява правният режим, на който са подчинени.

Следва да се отбележи, че нормативното уреждане на гореописаните правоотношения, е израз на водената държавна политика по отношение на земеделската земя, нейното ползване и опазване, като ограничен и ценен ресурс, в съответствие с принципите на Конституцията. В случая безспорно е налице значим обществен интерес, чиято защита оправдава извършените нормативни промени. Основната цел е да се гарантира ползването на пасищата, мерите и ливадите, включени в ДПФ и ОПФ по предназначение, като същевременно се стимулира и развитието на животновъдството и се отговори на реалните проблеми на животновъдите в страната. Земята е основно средство за производство и трябва да се осигури ползването ѝ по предназначение от тези стопански субекти, които имат законен интерес и необходимост от нея. На законово ниво са регламентирани условията, на които следва да отговарят договорите, въз основа на които се ползват пасищата, мерите и ливадите - частна държавна, респективно частна общинска собственост, с цел по-голяма ефективност и по-пълното им оползотворяване като ресурс. Обратно на твърденията на Висшия адвокатски съвет, въведените изисквания за определяне на площта, са съобразени с броя и вида на притежаваните от ползвателите регистрирани в БАБХ пасищни селскостопански животни.

Неоснователно е твърдението за противоречие на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, като следва да се отбележи, че подателите на искането навеждат само общи твърдения, неподкрепени от каквито и да е факти, че ще бъдат засегнати дребните и средни животновъди, които нямат възможност да увеличат почти седемкратно броя на отглежданите от тях животни, а „и дори да го направят – ползваните пасища няма да са достатъчни за изхранване на животните“. Не става ясно как подателите на искането достигат до подобно заключение и въз основа на каква информация.

Съобразявайки се с разпоредбата на чл. 7, параграф 1 от Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 г., в разпоредбата на чл. 37, ал. 4 от ЗСПЗЗ законодателят е определил нормата за площ на една животинска единица, като в зависимост от категорията на разпределените имоти, същата е съобразена с необходимата за изхранване площ за отделните видове животни. Разпределението е допълващо спрямо притежаваните от кандидата собствени и наети пасища, мери и ливади към момента на кандидатстване, като целта е да се постигне съответствие на нужните пасищни площи на притежаваните животни. При разпределението предимство имат кандидатите, които към датата на разпределението ползват съответните имоти по договори с изтичащ срок, предвид факта, че същите са полагали грижи и са вложили средства за да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние. Останалите имоти се разпределят по възходящ ред, като се започва от лицата, които притежават най-малко животински единици, т.е. преимуществено се задоволяват нуждите на дребните стопани. За говеда, предназначени за производство на месо и за животни от местни (автохтонни) породи, се

приема, че нормата за декар площ на 1 животинска единица ще бъде завишена с 25 % спрямо тази за останалите животни. На правоимащите лица, отглеждащи говеда за мляко или месо, овце и/или кози, одобрени за подпомагане по дейностите от подмерки „Плащания за преминаване към биологично земеделие“ и „Плащания за поддържане на биологично земеделие“ на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г., включени в направление биологично животновъдство, е предвидено да се разпределят имоти до 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията на имотите.

В синхрон с възприетите принципи и насоки на правото на ЕС за намаляване на дела на пустеещите земи, със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), е създадена нова ал. 15 на чл. 37и, в съответствие с която, когато разпределените площи попадат изцяло или частично в недопустим за подпомагане слой, за него не се дължи наемно или арендно плащане за една стопанска година, а със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.) разпоредбата е изменена, като този срок е увеличен на две стопански години от сключване на договора, за сметка на средствата, които ще бъдат вложени за привеждането му в допустим. В закона е предвидена възможност, след разпределението на площите и сключването на договорите, останалите свободни пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ да се обявяват на търг, на който могат да участват само собственици на регистрирани пасищни селскостопански животни и по този начин да наемат допълнителни площи, независимо от площите, които са им разпределени по определената норма. Ако са останали ненаети чрез разпределението и търга за животновъди пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, те могат да се отдават на търг, освен на собственици на пасищни селскостопански животни, и на лица, които поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние. Предвидено е договорите, сключени въз основа на търговете да са за срок една стопанска година, за да може през следващата стопанска година да са налични площи за разпределение на нови животновъди или на животновъди, които са увеличили стопанствата си.

Съществуващата към онзи момент законова регламентация, а именно пасищата да се отдават на собственици на пасищни селскостопански животни, независимо от броя и вида им и на лица, които поемат ангажимент за поддържането им в добро земеделско и екологично състояние без да притежават животни, по критерий най-висока предложена цена, е довела до създаване на спекулативни практики и злоупотреба с права, свързани с ползването на мерите и пасищата от ДПФ и ОПФ, както и прогресивното намаляване в този период на броя на пасищните селскостопански животни. През този период постъпват многобройни сигнали от животновъди за липса или недостиг от пасища и мери, необходими за отглеждането на животните им, тъй като имотите са ангажирани дългосрочно от лица, които не притежават пасищни селскостопански животни.

В тази връзка е възникнала необходимост да се извърши промяна в действащата нормативна уредба, с която от страна на държавата, с цел защита на обществения интерес, да се гарантира ползването на този вид земи съобразно предназначението им, а именно: за паша и косене, от тези стопански субекти, които имат законен интерес и необходимост.

В процеса на прилагането на процедурата относно ползването на общинските и държавни пасища, мери и ливади е установено, че независимо от законовите промени, в много землища, поради липса на свободен общински поземлен фонд, на практика лицата, които притежават пасищни селскостопански животни не могат да получат чрез разпределение по новия ред необходимите им площи за индивидуално ползване в землището, където е регистриран животновъдният им обект, тъй като за имотите, преди влизане в сила на посочените изменения, са сключени дългосрочни договори с лица, които или не притежават животни, или ползваните площи значително надвишават нуждите на притежаваните пасищни животни. Такива договори, в нарушение на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, са сключвани от общинските кметове без провеждането на търг за срок от 10 и повече години, при нормативно установен максимален срок на действие до 5

календарни години, като същите са ползвани за правно основание за кандидатстване за подпомагане по чл. 41, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители.

За да реагира адекватно на обществения интерес и с оглед правото му на законодателна целесъобразност, законодателят е предприел изменението и допълнението на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), с което се дава възможност за освобождаване на площи, които за следващата стопанска година да бъдат предложени за разпределение на животновъдите. Обратно на твърденията на Висшия адвокатски съвет, възприетият законодателен подход не само не накърнява правната сигурност, но дава възможност регулираните обществени отношения да бъдат уредени в съответствие с реалните нужди и условията в страната, поради което изложените съображения относно засягане на придобити права и опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас, породени от ретроактивност на закона, не следва да бъдат кредитирани.

С изменението на закона (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), в чл. 37м се предвижда кметовете на общини, съответно директорите на областните дирекции „Земеделие“, ежегодно да извършват проверки за спазване на условията по сключените договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от ОПФ и ДПФ. Проверките се извършват въз основа на изготвена и предоставена от БАБХ официална справка за всички регистрирани към 1 февруари на текущата година, животновъдни обекти, собствениците или ползвателите им и броя и вида на пасищните селскостопански животни в обектите, като изменението в условията, при които са сключени договорите, води до изменение или прекратяване на същите.

Независимо от уредените нормативно със ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ условия и ред за отдаването за ползване на държавните и общинските пасища, мери и ливади, правомощията по управлението им са разделени. Министърът на земеделието, храните и горите упражнява правата на собственик за земите от ДПФ, като в тази връзка упражнява и контрол върху законосъобразното провеждане на процедурите по разпределение на държавните пасища, мери и ливади, а административният контрол на актовете на общинските съвети и кметовете на общини е предоставен на областните управители, в съответствие със Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Гарантирането на изпълнението на поетите ангажменти от България, като държава членка на ЕС, е сложен и многопластов процес, който намира израз в множество предприети на законодателно ниво решения и следва да бъде разглеждан през призмата на защита на висшия обществен интерес свързан с предвидената в Конституцията особена закрила на земята и ползването на земеделската земя от стопанските субекти, съобразно нейното предназначение като основно средство за производство.

На стр. 16 в искането на Висшия адвокатски съвет е цитирано съображение 17 от преамбюла на Регламент (ЕС) № 1305/2013 г., а именно: „С цел да се предоставят решения за проблемите на младите земеделски стопани, свързани с достъпа до земя, държавите членки *могат* също да предлагат това подпомагане в съчетание с други форми на подкрепа, например чрез използването на финансови инструменти.“ На база цитирания текст от преамбюла на регламента е направен извод, че „не само държавите следва да предоставят решения на проблемите със земя на младите земеделски стопани, но трябва да предвидят и други форми на подкрепа“. Същевременно, като се посочва, че прекратяването или изменението на договорите на такива земеделски стопани се явява санкция, която ще доведе до безработица сред тях поради загубата на стопанствата им, се извежда и съображение за неравно третиране на земеделските стопани на основата на социалния признак „възраст“ на ползвателите на пасища, мери и ливади на земи от ДПФ и ОПФ.

Обратно на твърдяното от Висшия адвокатски съвет, евентуалното прекратяване на договорите за наем или аренда на земи от ДПФ или ОПФ на млади земеделски стопани категорично не представлява „неравно правно третиране на земеделските



стопани на основата на социалния признак „възраст“ в сравнение с прекратяването на аналогични договори на другите групи земеделски стопани, доколкото разпоредбите са приложими към всички договори, без диференциране по цитираните от Висшия адвокатски съвет признаци.

Както вече беше посочено по-горе (стр. 6, последен абзац), законодателят е определил нормата за площ на една животинска единица, като в зависимост от категорията на разпределените имоти, същата е съобразена с необходимата за изхранване площ за отделните видове животни. Разпределението е допълващо спрямо притежаваните от кандидата собствени и наети пасища, мери и ливади към момента на кандидатстване, като целта е да се постигне съответствие на нужните пасищни площи на притежаваните животни. При разпределението предимство имат кандидатите, които към датата на разпределението ползват съответните имоти по договори с изтичащ срок, предвид факта, че същите са полагали грижи и са вложили средства за да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние. Останалите имоти се разпределят по възходящ ред, като се започва от лицата, които притежават най-малко животински единици, т.е. преимуществено се задоволяват нуждите на дребните стопани.

Необходимо е да се има предвид и следното:

В Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020 г. (ПРСР 2014-2020 г.) са договорени мерки и подмерки, сред които е и подмярката, насочена за подкрепа на младите земеделски стопани. При определяне на размера на помощта за тях, са взети предвид социално-икономическите условия в страната, необходимостта от привличане на млади хора в земеделието, както и ограничения достъп до кредити и трудностите при стартиране на бизнес от младите земеделски стопани. Размерът на финансовата помощ по подмярката е определен въз основа на икономическия размер на стопанствата и средствата, необходими за осигуряване на устойчиво развитие на подпомаганото стопанство. Именно поради тази причина, подпомагането се предоставя при представен бизнес план, който има за цел доказване жизнеспособността на земеделското стопанство, както и задължително включване на поне една инвестиция в дълготрайни материални и/или нематериални активи. Тези инвестиции могат да включват и закупуването на земя и животни без ограничение.

В същото време, следва да се има предвид, че сектор „Животновъдство“ е хоризонтален приоритет за цялата програма и е един от основните приоритети, заложиени в нея.

При формирането на размера на земеделското стопанство за млади земеделски стопани, които имат желание да кандидатстват по подмярка 6.1 „Стартова помощ за млади земеделски стопани“ по мярка 6 „Развитие на стопанства и предприятия“ от ПРСР 2014-2020 г., се взема предвид стандартният производствен обем (СПО), което означава стойността на продукцията, която отговаря на средната стойност за даден район за всеки един земеделски продукт. При неговото формиране не участват постоянно затревени площи, тъй като в конкретните случаи, стопанствата са във фуражен баланс, т.е. има съответствие между отглежданите от тях преживни животни, коне и други еднокопитни животни и фуражните култури и СПО на фуражните култури не надвишава този на посочените животни. В този случай СПО на фуражите не се включва общия икономически размер на стопанството.

В искането на Висшия адвокатски съвет се съдържат необосновани твърдения, че разглежданите законови промени ще окажат негативно въздействие върху сключени колективни договори и колективни териториални проекти. Такива проекти са предвидени като форма на сътрудничество в чл. 35 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, като в параграф 5 се обобщават допустимите разходи, свързани с формите на сътрудничество, посочени в параграф 2 (от буква „а“ до буква „к“, преобразувани в девет подмерки, съгласно Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014). Осъществяването на колективен териториален проект, визирано в буква „б“ от параграф 5, обаче, не е включено в обхвата на ПРСР 2014-2020 г., поради което е неприложимо.

Видно от изложеното дотук, категорично не могат да бъдат приети и твърденията, съдържащи се в искането „за неравноправно третиране на земеделските стопани на основата на социален признак „имуществено състояние“ – частна собственост на пасища, мери и ливади и наемане/арендуване на земи от държавния/общинския поземлен фонд.“ Отдаването под наем или аренда на пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ се основава на строги правила, които бяха вече подробно изложени, с цел постигане на развитие на сектор „Животновъдство“ и рационално и ефективно използване на имотите държавна и общинска частна собственост. Останалите договори за наем или аренда, които лицата сключват свободно помежду си, при реализиране на стопанската си инициатива, са регулирани от действащото в страната гражданско законодателство и пазарната икономика. В тази връзка напълно необоснован е направеният извод за неравнопоставеност на земеделските стопани пред закона, произтичаща от коментираните изменения и допълнения на ЗСПЗЗ и съответно за противоречие на атакуваните разпоредби на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Следва да се отчете, че принципът на свободна стопанска инициатива не е абсолютен и изискването правните субекти да имат еднакви правни условия за стопанска дейност търпи регулиране в обществен интерес, какъвто в конкретната хипотеза безспорно е налице.

По отношение на чл. 42 от ЗСПЗЗ в искането на Висшия адвокатски съвет не са изтъкнати самостоятелни основания за противоконституционност. Следва да се отбележи, че тази разпоредба, като административнонаказателна по своя характер, гарантира изпълнението на законови задължения на определени лица и прилагането на установената нормативна уредба, поради което искането за обявяването ѝ за противоконституционна е обвързано с искането за установяването на противоконституционност на атакуваните разпоредби. С оглед характера на тази норма и предвид изложените по-горе съображения, същата не следва да бъде обявена за противоконституционна.

#### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид изложеното, моля да отхвърлите изцяло като неоснователно и необосновано искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 15 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), на чл. 37и, с изключение на ал. 1, последно изречение, на ал. 2, на ал. 3, на ал. 4, последно изречение, на ал. 5 и на ал. 15, на чл. 37м и на чл. 42 от ЗСПЗЗ.

**РУМЕН ПОРОЖАНОВ**  
Министър