Образувано н.д. № 19 / 2026 г.
Съдията докладчик
Председател

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 638-К/2
Дата 05.11.2026 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

ОТ

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В

52-ото НАРОДНО СЪБРАНИЕ

За установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за подпомагане на земеделските производители и Закона за собствеността и ползването на земеделските земи

Правно основание: чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение второ, и т. 4, предложение второ, във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 17 септември 2026 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители, обнародван в ДВ, бр. 88 от 25 септември 2026 г. С настоящото оспорваме § 4, т. 1 и 2, § 5, т. 2 и § 24, т. 2 от него, с които са въведени изменения в разпоредбите: чл. 14, ал. 1, т. 16, чл. 14, ал. 4 в частта „и 16“ и чл. 15, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), както и чл. 37в, ал. 7, изречение пето от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), с които се предвижда депозираните и непотърсени суми по чл. 37в, ал. 7 от ЗСПЗЗ се включват сред източниците на Взаимоспомагателния фонд и се превеждат на Държавен фонд „Земеделие“ след изтичането на десетгодишния срок.

Поддържаме становището, че оспорените разпоредби противоречат на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, на гаранциите за правото на собственост и неприкосновеността на частната собственост по чл. 17, ал. 1 и 3, както и на правото на защита по чл. 56 от Конституцията на Република България, като

противоречат и на разпоредбите на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека. Предвиденото пренасочване на непотърсени депозитни суми към Взаимоспомагателния фонд засяга имуществени права на собствениците на земеделски земи и техните наследници, без да осигурява достатъчно ясни правила и гаранции за запазването и упражняването на тези права.

Искането е допустимо и основателно по подробно изложените по-долу съображения. Молим да упражните правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо, и по т. 4, предложение второ от Конституцията на Република България (Конституцията) и да установите противоконституционността на оспорените разпоредби.

I. Допустимост на искането

Предпоставки за допускане на искането са: сезиране от легитимен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията; предмет, попадащ в правомощията на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4; липса на пречка по чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд. Съображенията ни за допустимостта са следните:

Искането се отправя от народни представители от 52-рото Народно събрание, чиито брой и подписи са посочени в приложения списък. С подписването му от най-малко една пета от всички народни представители е изпълнено изискването за активна легитимация по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Предмет на искането са разпоредби на закони, които са обнародвани и са влезли в сила. Установяването на тяхната противоконституционност е в правомощията на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо, и т. 4, предложение второ от Конституцията.

Не се установява предходно произнасяне на Конституционния съд с решение или определение за недопустимост по искане със същия предмет, което да представлява пречка по чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд. Искането е изложено в писмена форма и съдържа предмета, правното основание и съображенията за противоконституционност съгласно чл. 17, ал. 1 и 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

По изложените съображения молим да допуснете искането за разглеждане по същество.

II. Основателност на искането

Представяме фактическите обстоятелства и съдържанието на оспорената уредба (т. 1), както и съображенията от правна страна за противоречието ѝ с Конституцията (т. 2-6) и нарушаване на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека (т. 7).

1. От фактическа страна

С обнародвания в ДВ, бр. 88 от 25 септември 2026 г. закон са изменени както ЗПЗП, така и ЗСПЗЗ. Съгласно § 25 законът влиза в сила от деня на обнародването му. Промените обвързват изтичането на десетгодишния срок за получаване на депозитните суми с превеждането им на Държавен фонд „Земеделие“ и използването им за управление на риска.

По силата на чл. 37в, ал. 7 ЗСПЗЗ ползвателят на земеделска земя без правно основание внася по сметка на съответната областна дирекция „Земеделие“ сума в размер на средното годишно рентно плащане. Законът определя тези суми като депозитни и предвижда те да се изплащат от областната дирекция на правоимащите лица въз основа на заповедта по чл. 37в, ал. 4 в десетгодишен срок.

Оспорените разпоредби превръщат тези депозити в източник за финансиране на Взаимоспомагателния фонд. Чл. 15, ал. 2 ЗПЗП предвижда еднократен превод до края на януари на годината, следваща годината на изтичане на десетгодишния срок. Чл. 14, ал. 4 ЗПЗП допуска разходване на сумите за управление на риска, а чл. 37в, ал. 7, изречение пето ЗСПЗЗ предвижда превеждането им по сметка за чужди средства. По този начин имуществената стойност, възникнала от ползването на конкретни частни имоти, се насочва към подпомагане на друг кръг лица.

2. Нарушение на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията - защита на имущественото право на вземане.

Избраният от законодателя счетоводен режим също има значение: сумите се превеждат по сметка за чужди средства. Законът следва ясно да посочи дали след превода правоимащият заназва вземането си, към кой орган го предявява и от какъв източник то се изплаща. Самото изтичане на срок и прехвърлянето между бюджетни сметки не дават отговор на тези въпроси.

Конституционният съд последователно приема, че конституционната защита на частната собственост обхваща не само вещните права, но и имуществените право на вземане заедно с възможността то да бъде събрано. Това е изрично потвърдено в Решение № 4 от 20 април 2021 г. по к.д. № 1/2021 г., което обявява за противоконституционно ретроактивното приложение на десетгодишната абсолютна давност. Съдът подчертава, че държавата е длъжна да гарантира вземането, а законодателят трябва да се въздържа от мерки, които накърняват неговото съдържание.

В настоящия случай вземането възниква по силата на закона в полза на собственика на земеделската земя. То е част от неговия патримониум и се наследява. Правото на наследника възниква с откриването на наследството, независимо дали той е знаел за земята, за включването ѝ в масив за ползване или за внесената сума. Когато законът допуска средствата да бъдат изразходвани за други лица и не гарантира последващото плащане на правоимащия, икономическият резултат е лишаване от вземането.

Решение № 11 от 30 септември 2021 г. по к.д. № 7/2021 г. приема, че неприкосновеността на частната собственост забранява на държавата и на други лица да я ползват или да се разпореждат с нея без съгласието на титуляра. Съдът прилага принципа на пропорционалност и изисква ограничението да не надхвърля необходимото за постигане на легитимната цел. Тук липсва такъв баланс: целият размер на чуждото вземане се насочва към друг фонд, без компенсация, уведомление, индивидуална преценка или възможност собственикът да запази правото си.

И в Решение № 12 от 30 септември 2021 г. по к.д. № 10/2021 г. Конституционният съд определя като конституционно нетърпима намесата, при която държавата отнема имущество на лице, без да му осигури адекватна възможност да защити собствеността си.

Публичната цел не е достатъчна сама по себе си. Необходимо е справедливо равновесие между общия интерес и индивидуалното право. При засягане на конституционното право на собственост преценката трябва да е винаги конкретна, да се оценят необходимостта, легитимната цел и пропорционалността на засягането, като във всички случаи не може да бъде ограничено конституционното право на защита (чл. 56 КРБ).

3. Нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията - неяснота относно последиците от десетгодишния срок.

Възможното възражение, че правоимащите не са потърсили сумите в продължение на десет години, не отстранява конституционния проблем.

Чл. 37в, ал. 7 ЗСПЗЗ предвижда изплащане на депозираните суми на правоимащите лица в десетгодишен срок. Приетите изменения не посочват изрично дали с неговото изтичане се погасява самото вземане, или само се променят редът и източникът на плащане. При такава имуществена последица законът следва да е недвусмислен.

Преклузия на имуществено право не следва да се извежда единствено от счетоводното прехвърляне на средствата. Приетата разпоредба обвързва изтичането на досегашния срок с нова последица - възможност сумите да се използват за друга цел. Законът не изяснява съотношението между тази последица и правото на правоимащото лице да получи дължимото.

Дори при приложима погасителна давност вземането не се превръща в собственост на длъжника. Давността ограничава принудителното събиране след направено възражение; тя не е придобивно основание и не оправомощава държавата да използва чуждата имуществена стойност за друга цел.

Дори при приемане, че изтичането на срока ограничава възможността за принудително събиране, това не решава въпроса за дължимото поведение на държавния орган, който държи средствата за правоимащите лица. Липсата на индивидуално уведомяване не може да остане без значение при преценката дали те са имали действителна възможност да получат сумите.

Счетоводното отразяване на сумите и организацията на бюджетното изпълнение не могат сами по себе си да заместят ясна уредба на съдържанието на имущественото право и реда за неговото упражняване. Тези въпроси следва да бъдат решени на законово равнище.

4. Противоречие с принципа на правната сигурност по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Новите правила се прилагат и към средства, натрупани при досегашен режим, според който те са държани като депозити за правоимащите лица. Законът влиза в сила от деня на обнародването и не предвижда преходен срок, индивидуално уведомяване или възможност за предявяване на вземанията преди първото прехвърляне. Така към факти, настъпили изцяло в миналото, се прикрепя нова и тежка имуществена последица.

Тези последици следва да се преценят в светлината на Решение № 4/2021 г. по к.д. № 1/2021 г. Конституционният съд приема, че ретроактивното засягане на възможността за удовлетворяване на вече възникнали вземания застрашава доверието в правото и стабилността на законовата уредба. Аналогията е относима доколкото оспорената уредба се

тълкува като лишаваща титулярите на заварените депозити от възможността да получат сумите.

Неясно остава и какво се случва, ако след превеждането и разходването на сумата собственикът или наследникът докаже правото си. Законът не посочва кой продължава да е длъжник, от какъв източник се плаща и дали възражението за изтекъл срок се прилага служебно. Ако вземането се запазва, липсва гаранция за изпълнението му. Ако се погасява, това не е казано ясно. И в двата случая уредбата не отговаря на изискването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията законът да бъде ясен, предвидим и вътрешно непротиворечив.

5. Нарушение на чл. 17 и чл. 56 от Конституцията - липса на индивидуално уведомяване и ефективна възможност за защита.

Приетият закон не поставя индивидуалното уведомяване като условие за прехвърлянето на сумата. Публикуването на обща информация не осигурява реална възможност за защита на лице, което не знае, че негов имот е използван като „бяло петно", както и на наследник, който не знае за имота или за вземането.

Особено относимо е Решение № 6 от 15 юли 2013 г. по к.д. № 5/2013 г. Конституционният съд приема, че личното уведомяване е съществена гаранция при засягане на частната собственост. Липсата на добра организация и координация между държавните и общинските органи не може да оправдае ограничаване на конституционните права. Съдът изрично подчертава, че когато публичните органи разполагат с кадастър, регистри и други източници на данни, те трябва да ги използват, за да установят и уведомят собственика.

В законодателната процедура беше предложен по-щадящ механизъм: общината да уведомява правоимащия преди изтичането на срока, да извършва служебна проверка за актуален адрес и наследници, а прехвърлянето да бъде допустимо само след изпълнение на това задължение. Предложението не беше прието. Това показва, че е съществувало реално и приложимо средство за постигане на заявената цел с по-малка намеса в частната собственост.

Липсата на уведомяване засяга и правото на защита по чл. 56 от Конституцията. Правото формално да бъде потърсена сумата няма практическа стойност, ако титулярят не знае за нейното съществуване и ако след изтичането на срока средствата автоматично се прехвърлят и разходват.

6. Несъразмерност на избраното законодателно решение с оглед чл. 17 от Конституцията.

Финансирането на механизъм за управление на риска в земеделието може да преследва обществено полезна цел. Тази цел обаче не отговаря на въпроса защо тежестта трябва да се понесе точно от собствениците на земеделски земи и техните наследници, които не са получили дължимото за използването на имотите им.

Средствата не са събрани като публична вноска за взаимопомощ. Те са имуществен еквивалент за ползването на конкретни частни имоти. Законът ги пренасочва към подпомагане на различен и неопределен кръг лица, без правна или икономическа връзка

между източника и бъдещите получатели. Така се създава преимущество за една група частноправни субекти за сметка на друга.

Съдържанието на чл. 17, ал. 5 от Конституцията поставя особено високи изисквания към принудителното отчуждаване. Независимо от точната квалификация на разглежданото прехвърляне, намесата в защитено имуществено право трябва да преследва легитимна цел и да не възлага прекомерна тежест върху определена група собственици. Няма уредени индивидуално уведомяване, преходен период или изрична гаранция за плащане след разходването на сумите.

Съществуват очевидни по-щадящи решения: средствата да останат в централизирана сметка за чужди средства; да се създаде публичен регистър; собствениците и наследниците да бъдат издирвани и уведомявани; да се удържа разумна административна такса; или да се уреди запазване на вземането срещу държавата с ясен източник за плащане. При наличието на такива алтернативи пълното пренасочване на сумите не отговаря на принципа на пропорционалност.

7. Нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека

В решението Zolotas v. Greece, жалба № 66610/09, 29 януари 2013 г., на Европейският съд по правата на човека разглежда преминаването на непотърсен банков депозит в полза на държавата. Макар режимът на земеделските депозити да е различен, и тук собственикът може да не знае за възникналото вземане, което налага действителна възможност да го потърси преди пренасочването на средствата. Съдът приема, че въвеждането на давностни срокове за банкови влогове и прехвърлянето на изоставени средства към държавата може да има легитимна цел (правна сигурност). Държавата обаче е длъжна да поддържа справедлив баланс между обществения интерес и защитата на индивидуалните права на собственост.

Доколкото гражданите нямат задължението да извършват трансакции по банковите си сметки, Европейският съд по правата на човека изрично подчертава, че банката или държавата е трябвало изрично да уведомят титуляра за риска от настъпване на давност, за да му дадат възможност да спре този процес.

Тъй като жалбоподателят не е бил предупреден по никакъв начин, че може да загуби парите си, пълното им отнемане в полза на държавата му е наложило „прекомерна и несъразмерна тежест".

В заключение, Европейският съд по правата на човека приема, че липсата на своевременно уведомяване на титуляря за предстоящото изтичане на срока му възлага прекомерна тежест и установява нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека.

В допълнение, в решение Pressos Compania Naviera S.A. and Others v. Belgium, жалба № 17849/91, 20 ноември 1995 г., Европейският съд по правата на човека приема, че вече възникнали вземания представляват имущество и че финансовите съображения на държавата не оправдават ретроактивното им отнемане без обезщетение, като отново установява нарушение на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека. Приликата с настоящия случай зависи от това дали новите разпоредби придават

погасителен ефект на вече изтеклия срок. Това изисква изрична преценка на заварените депозити и гаранция, че след превеждането им правоимащият запазва реално събираемо вземане.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложеното молим на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и т. 4 от Конституцията да установите противоконституционността на § 4, т. 1 и 2, § 5, т. 2 и § 24, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители, обнародван в ДВ, бр. 88 от 25 септември 2026 г., с които са въведени оспорените с настоящото искане изменения в разпоредбите чл. 14, ал. 1, т. 16, чл. 14, ал. 4 в частта „и 16“ и чл. 15, ал. 2 от Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗПЗП), както и чл. 37в, ал. 7, изречение пето от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 и 3 и чл. 56 от Конституцията на Република България и чл. 1 към Протокол № 1 към Европейската конвенция за правата на човека.

С УВАЖЕНИЕ: Любен Иванов
Силвия Кирилова
Айлин Мехмедова
Александра Сидерова
Атанас Славов
Павел Попов
Атанас Атанасов
Йордан Иванов
Ирена Иванова
Владислав Панев
Стела Николова
Борислав Белазелков
Богдан Богданов
Иван Мирчев
Александър Сечанов

Анна Бодакова
Димитър Найденов
Марин Димитров
Цило Попов
Станислав Пенчев
Дино Динков
Надежда Дерилова
Гого Гаев
Йордан Терзийски
Богомил Петков
Иванко Шотев
Иво Михайлов
Николай Денков
Мирослав Иванов
Мария Тихомирова
Венко Собрутев
Богдан Богданов
Ярослав Рибарски
Бойко Рашков
Валентин Милушев
Димка Христова
Красимир Гадев
Владислав Горанов
Илиана Некова
Мария Димитрова
Стефан Мирев

Косарчин Ангел
Александър Найчев Иванов
Георги Данчев Спасимиров
Галя Стоянова Василева

Светозар Георгиев Янков
Тементужка Петрова Пенкова
Христо Георгиев Гаудев
Гергана Данчева Чакърова
Даниела Павлова Янкова

Красимир Георгиев Вълчев
Десислава Пенкова Данчева