



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

№ 850-06-7  
дата 22 / 02 2018 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 96 КВ 11 / 17 г.

Дата 23.02.18 г.

ДО

Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело № 11 от 2017 г. за установяване на противоконституционност на параграф 15 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, на чл. 37и, с изключение на алинея първа, 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 Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /обн. ДВ бр. 17 от 1991 г., посл. изм. и доп. бр. 58 от 2017 г./.

Във връзка с това, приложено Ви изпращам становище № 853-07-10 от 22.02.2018 г. по конституционно дело № 11 от 2017 г., прието от Комисията по земеделието и храните.

Приложение: съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Цвета Караянчева





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**ЧЕТИРИДЕСЕТ И ЧЕТВЪРТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**  
**КОМИСИЯ ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ**

---

**СТ А Н О В И Щ Е**

**по конституционно дело № 11 /2017 г.**

**за установяване на противоконституционност на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, на чл. 37и, с изключение на алинея първа, 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 Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (обн. ДВ бр. 17 от 1991 г., посл. изм. и доп. бр. 58 от 2017 г.)**

С определение от 23 януари 2018 г. по конституционно дело № 11/2017 г., Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, на чл. 37и, с изключение на алинея първа, 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 Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (обн. ДВ бр. 17 от 1991 г., посл. изм. и доп. бр. 58 от 2017 г.).

Със същото определение като заинтересована страна по делото е конституирано Народното събрание на Република България.

Вносителят на искането поддържа, че разпоредбите на § 15 от ПЗР на ЗИД ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) и чл. 37м, ал. 4 от ЗСПЗЗ нарушават чл. 17, чл. 19, ал. 4 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Вносителят също така поддържа и че 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, чл. 37м, както и чл. 42 от ЗСПЗЗ противоречат на чл. 5, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България.

На свое редовно заседание, проведено на 21 февруари 2018 г., Комисията по земеделието и храните разгледа искането за обявяване на противоконституционност на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, на чл. 37и, с изключение на алинея първа, 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 Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (обн. ДВ бр. 17 от 1991 г., посл. изм. и доп. бр. 58 от 2017 г.) и на основание чл. 94, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание **изразява 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.

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

**Съображенията за това са следните:**

По отношение на констатацията за придадена обратна сила на нормата на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) следва да се има предвид, че съществува разлика между придаването на обратна сила на гражданскоправните норми и действието им върху заварени правоотношения.

Обратна сила е налице, когато новата правна норма действа върху юридически факти, които са възникнали и чиито правни последици са се проявили и завършили своето действие до влизането в сила на новите нормативни разпоредби, уреждащи същите обществени отношения по различен начин, като в съответствие с новата нормативна уредба същите биват преоценени и се променят правните им последици.

**В случая се касае за действието на правната норма върху заварени правоотношения, възникнали въз основа на юридически факти, настъпили до влизането в сила на новите разпоредби, но които не са завършили действието си. Законът се прилага от влизането му в сила, т.е. три дни след обнародването му на 11 август 2015 г., съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България.**

Разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) се прилага по отношение на договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, **сключени преди 24 февруари 2015 г., както изрично е записано в самата правна норма.** За тези договори, именно с цел да се защитят интересите на засегнатите лица, законодателят е определил и срок, в който те да бъдат приведени в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4. Нормативно определеният срок тече от влизането в сила на законовото изменение през месец август 2015 г. и изтича на 1 февруари 2016 г., като така се предоставя достатъчно време лицата да предприемат съответните мерки. **След изтичането на посочения срок, законът предвижда да бъдат прекратени само договорите, които не отговарят на новите изисквания. Така след месец февруари 2016 г., на практика режимът, на който ще се подчиняват всички договори за наеми или аренда на пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, се уеднаквява.** Създават се условия да бъдат преодолените негативните последици, породени от договорите, сключени при действието на старите разпоредби за срок от 10 и повече години. Следва да се отбележи, че в нормативното уреждане на правоотношенията, възникнали в резултат от сключването на договори за наем и аренда на пасища, мери и ливади, включени в ДПФ или ОПФ, намира израз водената държавна политика по отношение на земеделската земя, нейното ползване и опазване, като ограничен и ценен ресурс. Целта е ползването на пасища, мери и ливади, включени в ДПФ и ОПФ по предназначение, като при това се стимулира развитието на животновъдството и се отговаря на реалните проблеми на животновъдите в страната. Касае се за въвеждане на законодателно ниво на условия, 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, като се въвеждат изисквания за определяне на площта съобразно броя и вида на притежаваните от ползвателите регистрирани в БАБХ пасищни селскостопански животни.

Не става ясно, защо подателите на искането считат, че разпоредбата на чл. 37м, ал. 4 от ЗСПЗЗ, във връзка с чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ има обратна сила. В тази връзка, следва да се отбележи следното:

Съгласно чл. 34 от Указ № 883 от 1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, с преходните разпоредби се продължава действието на правила, отменени с новия нормативен акт, или се урежда тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения или спрямо юридически факти, които са започнали, но не са завършени при действието

на отменения акт. Съгласно чл. 35 от същия указ, в заключителните разпоредби се включват правилата, с които се придава обратна сила на акта, отлага се неговото действие или то се ограничава за част от територията на страната.

Разпоредбата на чл. 37и, ал. 4, последно е изменена със ЗИД на ЗСПЗЗ, обнародван в бр. 14 от 20 февруари 2015 г. на „Държавен вестник“. Тази разпоредба влиза в сила три дни след обнародването ѝ и се прилага занапред. Възможността за прекратяване или изменение на договорите, създадена със ЗИД на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) в съответствие с чл. 37м, също действа занапред, като влиза в сила три дни след обнародването на съответния ЗИД на ЗСПЗЗ в бр. 61 от 11.08.2015 г. на „Държавен вестник“. **И двете разпоредби се намират в основната част на закона. Систематичното им място, а и логиката на законовите изменения, определят прилагането на чл. 37м 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. 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, вече сключените договори се подчиняват на новата правна уредба. В § 15 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, както вече беше посочено по-горе, законовото 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, обнародвано в бр. 10 от 2009 г. на „Държавен вестник“ и има три алинеи. Този член е отменен с изменение и допълнение на ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 38 от 07.05.2014 г.) и няма връзка с коментираните 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 съобразен чл. 51, т. 2 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 законовото 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 gratuitния период, даден с коментирания параграф, 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, така, че 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. Прекратяването на вече сключените договори, следователно, 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.

За по-пълното изясняване на разглежданите законови изменения, следва да се отбележи следното:

До промените в ЗСПЗЗ през 2014 г. и 2015 г., пасищата, мерите и ливадите от държавния поземлен фонд (ДПФ) и общинския поземлен фонд (ОПФ) се отдават за ползване под наем или аренда на ежегодните общи търгове за отдаване на обработваемите земеделски земи от ДПФ и ОПФ при начални тръжни цени, определени в заповедта на министъра на земеделието и храните, съответно – на кмета на общината. Право на участие в търговете за имоти, с начин на трайно ползване „пасища и мери“ към онзи момент имат както собственици на животни, независимо от броя и вида им, така и лица, които поемат ангажимент за поддържането на имотите в добро земеделско и екологично състояние, съгласно чл. 37и, ал. 5 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 10 от 2009 г., изм., бр.

62 от 2010 г.) и чл. 101, ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ДВ, бр. 62 от 2009 г.) (ППЗСПЗЗ). Договорите са сключвани до 31 декември с участниците, предложили най-висока цена за имотите, за максимален срок от 5 календарни години, като тези, сключени в нарушение на цитираните разпоредби, се считат за сключени при условията и за срока, определени в нормативната уредба.

През този период постъпват многобройни сигнали, че за повечето животновъди съществува липса или недостиг от пасища и мери, необходими за отглеждането на животните им, тъй като имотите са ангажирани дългосрочно от лица, които не притежават животни. **За да се подкрепи сектор „Животновъдство“, е необходимо да се гарантира ползването на тези земи съобразно предназначението им, а именно: за паша и косене.** Аргумент в подкрепа на промените на закона в тази посока, са данните, публикувани на сайта на Министерството на земеделието и храните, сега Министерство на земеделието, храните и горите, който сочи, че през 2014 г. стопанствата, в които се отглежда едър и дребен рогат добитък, намаляват с 34 % спрямо отчетите от 2013 г., като и прогресивно намалява броят на животните при почти всички видове, спрямо същия период.

С промените в ЗСПЗЗ, обнародвани в бр. 38 от 2014 г., бр. 14, 61 и 100 от 2015 г. и бр. 61 от 2016 г. на „Държавен вестник“, се възприема **нов законодателен подход** към отдаването за ползване под наем или аренда на държавните и общински пасища, мери и ливади, като се предвижда да отпадне тръжната процедура за тези земи и те да 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). В съответствие със законовите изменения, е изменен и допълнен и ППЗСПЗЗ, където в глава десета е предвидена процедура за прилагането на новите законови разпоредби.

В съответствие с изменената нормативна уредба, пасищата, мерите и ливадите от ОПФ и ДПФ се разпределят от назначени комисии, само на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в ИИС на 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.

По смисъла на § 2в, ал. 2 от допълнителните разпоредби на ЗСПЗЗ, „пасищни селскостопански животни“ са едрите и дребните преживни селскостопански животни и конете.

Съгласно ал. 3 на същата разпоредба, "животновъден обект" е обект, регистриран по реда на Закона за ветеринарномедицинската дейност, в който постоянно се отглеждат пасищни селскостопански животни, с изключение на регистрирани обекти върху имоти с начин на трайно ползване пасища и мери.

Съгласно процедурата, предвидена в чл. 37и от ЗСПЗЗ, списъците със свободните пасища, мери и ливади от ДПФ се обявяват в срок до 1 март със заповед на министъра на земеделието, храните и горите, а за земите от ОПФ – с решение на общинския съвет, по предложение на кмета на общината.

Правоимащите лица подават заявление по образец до кмета на общината, в която се намира животновъдния им обект, в срок до 10 март на текущата стопанска година. Поради факта, че общините разполагат с многократно по-голям ресурс от пасища, мери и ливади в сравнение с ДПФ, в закона е предвидено комисия, назначена от кмета на съответната община да разпределя пасищата, мерите и ливадите от ОПФ, в съответствие с броя и вида на регистрираните пасищни селскостопански животни в животновъдния обект, по установената законова норма. **В разпоредбата на чл. 37, ал. 4 от ЗСПЗЗ, законодателят е определил нормата за площ на една животинска единица, в зависимост от категорията на разпределените имоти и 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.

С оглед задоволяване на нуждите на местните животновъди, в закона е предвидено имотите или части от тях да се разпределят на правоимащите в землището, където е регистриран животновъдният им обект. При наличие на необходимите площи, комисията съставя протокол за окончателното разпределение на имотите до 1 май, но при недостиг на земи от ОПФ в съответното землище, към разпределените имоти се извършва допълнително разпределение в съседни землища, които може да се намират и на територията на съседна община или област, при наличие на свободни площи. Този ред се прилага до изчерпване на имотите от ОПФ или достигане на определената норма, като разпределението се извършва последователно в съседно землище на територията на същата община, на друга съседна община в същата област или на съседна община в друга област. В този случай, комисията съставя окончателния протокол за разпределение на имотите от ОПФ до 1 юни.

При недостиг на земи от ОПФ при разпределение по посочения ред, по заявление на правоимащото лице, в срок до 10 юни, общинската комисия предоставя служебно протоколите от разпределението на съответния директор на областна дирекция „Земеделие“, за предоставяне на пасища, мери и ливади от ДПФ, необходими за доразпределяне на необходимата за всеки кандидат площ в съответното или съседни землища. Разпределението на тези площи се извършва от комисия, назначена от директора на областната дирекция „Земеделие“ по местонахождението на имотите, която изготвя окончателен протокол до 1 юли.

Протоколите на съответните комисии подлежат на обжалване само по отношение на площта на разпределените имоти, пред районния съд по местонахождението им.

Въз основа на протоколите на комисиите от разпределението, кметът на общината, съответно – директорът на областната дирекция „Земеделие“, сключват договори за наем или аренда по пазарни цени, определени от независим оценител, с минимален срок от 5 стопански години. Договорите се вписват в службата по

вписванията по местонахождението на имотите и задължително се регистрират в съответната общинска служба по земеделие, като тази информация се предоставя на Държавен фонд „Земеделие“, за целите на подпомагането.

Със ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), се създава 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 животновъдни 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. **Договорите, сключени въз основа на търговете са за една стопанска година, за да може през следващата стопанска година да са налични площи за разпределение на нови животновъдни или на животновъдни, които са увеличили стопанствата си.**

С изменението на закона, обн., 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.

Договорите за наем или аренда не се смятат за правно основание съгласно чл. 41, ал. 1 от Закона за подпомагане на земеделските производители, когато при извършване на проверките се установи, че са налице основания за прекратяването им.

Договорите могат да се прекратяват или изменят както в съответствие с общите им условия, така и преди изтичане на срока им, по искане на ползвателя. При намаляване на животните в обекта с над 30 на сто спрямо тези при сключване на договора, той се изменя, като площта се определя пропорционално на броя на наличните животни, а при липса на такива задължително се прекратява, освен в случаите на форсмажорни обстоятелства.

В чл. 37о от ЗСПЗЗ са уредени правомощията на общинския съвет относно определяне на размера и местоположението на мерите, пасищата и ливадите от ОПФ за общо и за индивидуално ползване, както и правилата за ползването им, съгласно списъци, предложени от кмета на общината, съгласувани с областната дирекция по безопасност на храните (ОДБХ).

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 на двата фонда 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 процедурата 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.

**В процеса на прилагането на гореописаната нова процедура относно ползването на общинските и държавни пасища, мери и ливади се установи, 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. В някои общини такива договори са сключвани от общинските кметове дори без провеждането на търг, а и голяма част от тях са сключени за срок от 10 и повече години, в нарушение на ЗСПЗЗ и ППЗСПЗЗ, съгласно които максималният срок на действие на тези договори бе до 5 календарни години.

Предвид горните съображения, е предприето 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. Очевидно, възприетият законодателен подход не само не накърнява правната сигурност, а дава възможност регулираните обществени отношения да бъдат уредени адекватно на реалните нужди и условията в страната. 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, тъй като, както вече беше изяснено, не е налице обратно действие на атакуваните разпоредби.

В подкрепа на твърдението за противоречие на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ с чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, 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.

По отношение на посоченото в подкрепа на твърденията на подателите на искането Решение № 7 от 2001 г. на Конституционния съд на Република България по конституционно дело № 1/2001 г., следва да се отбележи, че същото се отнася до нарушаване на учредено вещно право на ползване и до неговата защита, докато разглежданите разпоредби регламентират договорни правоотношения.

В тази връзка, категорично не може да се приеме и 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 въздействия 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. Правата на ползвателите на пасища, мери и ливади, включени в ДПФ или 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 вещ 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. Съответно, не следва да се коментира, тъй като е неотносим към случая, и въпросът за предвиждане на евентуално предварително и равностойно обезщетение, което се дължи при засягане правото на собственост. 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 и твърденията за противоречие на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, чл. 37и, с изкл. на ал. 1, последно изречение, ал. 2, 3 и 4, последно изречение, ал. 5 и ал. 15; чл. 37м и 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, като 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.“

**На първо място 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, *suī 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 „Декларация 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.**

Както вече посочихме по-горе, чрез нормативната регулация на обществените отношения в сферата на наемането и арендуването на пасища, мери и ливади, които са частна държавна или частна общинска собственост, държавата осъществява неотменимото си право да определи специфичен режим, с ясни правила, които в максимална степен гарантират както защита на интересите на гражданите, така и защитата на тази собственост и на обществения интерес. В българското законодателство държавната и общинската собственост се регулира от множество специални закони – Закон за държавната собственост, Закон за общинската собственост, Закон за концесиите, Закон за водите, Закон за горите и други. Целта е да се осигури в най-висока степен прозрачността при осъществяване на правомощията по разпореждане и управление, както и опазването ѝ, при отчитане на вида и спецификата на обектите на правото на собственост.

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:

Общата селскостопанска политика формира общите принципи и насоките на развитие на селското стопанство на ЕС, като съюз на държави членки. 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. Средствата за развитие на селските райони и тези за директни плащания се отпускат от два различни фонда, които съответно са Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и

Европейски фонд за гарантиране в земеделието, като разходването им е уредено в различни базови регламенти на ЕС и в различни нормативни актове на национално ниво. Естеството на мерките за развитие на селските райони и схемите за директни плащания е различно, различна е и целта на подпомагането по двата стълба на общата селскостопанска политика (развитие на селските райони и директни плащания). **Директните плащания са прости и едногодишни, като се отпускат на база допустима за подпомагане земеделска площ, докато субсидиите за развитието на селските райони се предоставят при условията на съответните мерки и подмерки на програмата. Директните плащания се отпускат с цел подпомагане на дохода на земеделските стопани, докато подпомагането по ЕЗФРСР е с цел развитие на селските райони.**

В искането на Висшия адвокатски въпрос 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 отбележи, че разпоредбата на чл. 6, параграф 2, подпараграф 1, изр. 3 от Регламент (ЕО) № 73/2009 вмениява задължение на държавата да гарантира, че земя, която е била заета от постоянни пасища на 1 януари 2007 г., продължава да се поддържа през следващите години като заета от постоянни пасища. **По този начин чрез системата за директни плащания се въвежда задължение за запазване на постоянните пасища на територията на държавата.** Тази политика е продължена при реформата в Общата селскостопанска политика чрез въвеждане по отношение на зелените директни плащания на задължението в чл. 45, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 1307/2013 държавата да гарантира, че съотношението на постоянно затревените площи спрямо общата земеделска площ, декларирана от земеделските стопани, не намалява с повече от 5%. За тази цел държавата членка може да въведе задължение към земеделските стопани да не преобразуват такива площи без предварително разрешение.

**С приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за подпомагане на земеделските производители (ЗИД на ЗПЗП) (обн. ДВ. бр.40 от 2014**



г.), беше направена национална регламентация с цел осигуряване на изпълнението на задължението на държавата, вменено от европейските регламенти в сферата на директните плащания. Член 33а, ал. 3 от ЗИД на ЗПЗП предвижда Министерството на земеделието и храните, понастоящем Министерство на земеделието, храните и горите, да създаде в Системата за идентификация на земеделски парцели (СИЗП) слой „Постоянно затревени площи” с цел запазване на постоянно затревените площи, който се одобрява със заповед на министъра на земеделието и храните. **Алинея 4 от същата разпоредба съдържа изискването включените в този слой площи да могат да се декларират за подпомагане с директни плащания само като постоянно затревени площи.** В чл. 33б на същия закон се забранява преобразуване и разораване от земеделските стопани на постоянно затревените площи, включени в слой „Постоянно затревени площи”.

Гарантирането на изпълнението на поетите от държавата членка ангажименти е сложен и многопластов процес, който намира израз в множество предприети на законодателно ниво решения и следователно не може и не трябва да бъде едностранчиво разглеждан.

В искането 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. Защо евентуалното прекратяване на договорите за наем или аренда на земи от ДПФ или ОПФ на млади земеделски стопани би било „неравно правно третиране на земеделските стопани на основата на социалния признак „възраст“ в сравнение с прекратяването на аналогични договори на другите групи земеделски стопани не става ясно, тъй като не са посочени никакви аргументи в този смисъл. Необходимо е обаче да се има предвид 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 биха могли 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, заложи 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 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 „имууществено 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. Другите 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.

По отношение на компенсаторните мерки, посочени като пример, за който се твърди, че измененията ще доведат освен до прекратяване на договорите и до задължение за земеделските стопани да възстановяват получените финансови средства, следва да се има предвид, че в съответствие с чл. 47 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета и разпоредбите на чл. 2 от Регламент № 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, Държавен фонд „Земеделие“ е стартирал процедура по адаптиране на съответните многогодишни ангажименти на земеделските стопани. Съответни мерки са предприети и във връзка с ПРСР 2007-2013 г., в съответствие с разпоредбите на чл. 45, т. 4 от Регламент (ЕО) 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 година за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно

подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

По отношение на чл. 42 от ЗСПЗЗ 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 другите атакувани разпоредби. С оглед характера на тази норма, същата не следва да бъде обявена за противоконституционна предвид вече изложените съображения.

Предвид изложеното, Комисията по земеделието и храните предлага на уважаемите конституционни съдии да отхвърлят изцяло като неоснователно искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, на чл. 37и, с изключение на алинея първа, 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 Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (обн. ДВ бр. 17 от 1991 г., посл. изм. и доп. бр. 58 от 2017 г.), тъй като счита за неоснователни мотивите, изложени в искането.

Становището е прието от Комисията по земеделието и храните с 20 гласа „за”, 0 гласа „против” и 0 гласа „въздържал се”.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА КОМИСИЯТА ПО  
ЗЕМЕДЕЛИЕТО И ХРАНИТЕ:**

**ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА**