

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

изх. № 175

ДО

Дх. № 119 КД 11/17 г.
Дата 12.03.18 г.

София, 12.03.2018 г.

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СОФИЯ

На Ваш № 19КД от 23.01.2018 г.

Приложено, изпращаме Ви становище на пленума на по конституционно дело № 11/2017 г., прието с решение на пленума от 09.03.2018 г., както и препис-извлечение от протокол от заседанието на пленума, проведено на 09.03.2018 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста



ГЕОРГИ ЧОПАКОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ

АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

СТАНОВИЩЕ

на пленума на Върховния административен съд
по конституционно дело № 11/2017 г., прието с
решение от 09.03.2018 г.

Производството пред Конституционния съд на Република България е по реда на чл.149, ал.1, 2 от КРБ и е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет.

Висшия адвокатски съвет оспорва разпоредбите на § 15 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /ПЗРЗИДЗСПЗЗ/, обнародван в Държавен вестник бр. 61 от 11.08.2015г., 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 /ЗСПЗЗ/ /обнародван в ДВ бр. 17 от 1991 г., последно изменен и допълнен със закон за изменение и допълнение, обнародван в ДВ бр. 58 от 2017 г./ . Според вносителя на предложението оспорените разпоредби противоречат на разпоредбите на чл. 4, чл. 5, ал. 4, чл. 6, ал. 2, чл. 17 и чл. 19 от Конституцията.

Следвайки систематиката на закона на първо място следва да се разгледа оспорването 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 като противоречащи на конституционните норми на чл.5, ал.4 и чл.6, ал.2 от КРБ.

Правната рамка, уреждаща обществените отношения във връзка с ползването на земеделските земи е намерила своята уредба в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /ЗСПЗЗ/, Закона за аренда в земеделието /ЗАЗ/, Закона за

общинската собственост /ЗОбС/, Закона на държавната собственост /ЗДС/, Закона за подпомагане на земеделските производители /ЗПЗП/, както и в нормативни актове на подзаконово ниво.

Съгласно дефинитивната разпоредба на чл.2 от ЗСПЗЗ земеделски земи по смисъла на този закон са тези, които са предназначени за земеделско производство и не се намират в границите на урбанизираните територии (населени места и селищни образувания), определени с подробен устройствен план, или с околоръстен полигон; не са включени в горския фонд; не са застроени със сгради на: промишлени или други стопански предприятия, почивни или здравни заведения, религиозни общности или други обществени организации, нито представляват дворове или складови помещения към такива сгради и не са заети от открити мини и кариери, от енергийни, напоителни, транспортни или други съоръжения за общо ползване, нито представляват прилежащи части към такива съоръжения. Легално дефиниране на понятието „земеделско ползване“ е дадено с разпоредбата на §2, т.1 от ЗАЗ и под това понятие следва да се разбира ползването за производство на растителна, растително-дървесна и/или животинска продукция.

Според разпоредбата на чл.37и, ал.1 от ЗСПЗЗ – нова, обнародвана в ДВ, бр. 10 от 2009 г., изм. бр. 38 от 2014 г. и бр. 14 от 2015 г., „Пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд се отдават под наем или аренда по реда на чл. 24а, ал. 2 на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на Българската агенция по безопасност на храните /БАБХ/, съобразно броя и вида на регистрираните животни, по цена, определена по пазарен механизъм. Пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд се предоставят под наем или аренда на лица, които нямат данъчни задължения, както и задължения към Държавен фонд "Земеделие", държавния поземлен фонд, общинския поземлен фонд и за земи по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗСПЗЗ“. Второто изречение на цитираната разпоредба не е предмет на оспорване. Съгласно разпоредбата на чл.37и, ал.4 от ЗСПЗЗ – нова, обнародвана в ДВ, бр. 38 от 2014 г., изм., бр. 14 от 2015 г., доп., бр. 61 от 2015 г., изм. и доп., бр. 61 от 2016 г., в сила от 5.08.2016 г. „Пасищата, мерите и ливадите се разпределят между правоимащите, които имат регистрирани животновъдни обекти в съответното землище, съобразно броя и вида на регистрираните пасищни селскостопански животни, в зависимост от притежаваните или ползвани на правно основание

пасища, мери и ливади, но не повече от 15 дка за 1 животинска единица в имоти от първа до седма категория и/или до 30 дка за 1 животинска единица в имоти от осма до десета категория. На правоимащите лица, които отглеждат говеда с предназначение за производство на месо и животни от местни (автохтонни) породи, се разпределят до 20 дка за 1 животинска единица в имоти от първа до седма категория и до 40 дка за 1 животинска единица в имоти от осма до десета категория. 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", включени в направление биологично животновъдство, се разпределят имоти до 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията на имотите." Последното изречение от цитирания текст не е оспорено. С останалите оспорени разпоредби – чл.37и, ал.6 до ал.14, вкл. се регламентират процедурните правила, условията и реда за отдаване под наем или аренда на земеделски земи от държавния и общинския поземлени фондове.

Историческият преглед на цитираните разпоредби сочи, че още с приемането им през 2009г. целта на законодателя е била да регламентира предоставянето под наем или аренда на земи от държавния поземлен фонд /ДПФ/ и общинския поземлен фонд /ОПФ/ за отглеждане на пасищни животни в съответствие с условията за поддържане на земята в добро земеделско състояние, като още в първоначалната редакция е предвидено, че договорите за наем и за аренда на мерите и пасищата се сключват за срок от пет години – чл.37и, ал.5 от ЗСПЗЗ. Определения максимален срок на договорите за аренда или наем е отпаднал с изменение на закона, обнародвано в ДВ бр.38 от 2014г., като следва да се отбележи, че към този момент предвидения максимален срок на договорите за аренда или наем, сключени през 2009г. е изтекъл.

След изменение, обнародвано в ДВ бр.38 от 2014г. редакцията на чл.37и, ал.1 от ЗСПЗЗ предвижда, че „Пасищата и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд се отдават под наем или аренда по реда на чл. 24а, ал. 2 на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Системата за идентификация на животните и регистрация на животновъдните обекти на БАБХ, в съответната или съседна област, пропорционално на броя и вида на регистрираните животни, по пазарна цена, определена от независим оценител. Пасища и ливади от държавния и общинския поземлен фонд се предоставят под наем или аренда на лица,

които нямат данъчни задължения, както и задължения към Държавен фонд "Земеделие", държавния поземлен фонд, общинския поземлен фонд и за земи по чл. 37в, ал. 3, т. 2 от ЗПЗЗ. Със същото изменение са изменени и разпоредбите на чл.24а, ал.2, т.6, ал.5 и ал.6, т.4 от ЗСПЗЗ, които предвиждат привилегирован ред - без провеждане на търг или конкурс, за предоставяне под наем или аренда на земеделски земи от ДПФ и ОПФ – пасища и ливади, на собственици и ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в системата на БАБХ.

В мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи №454-01-15 от 06.02.2014г., 42-то НС е посочено, че след въвеждане на процедурата за отдаване под наем или аренда на земеделски земи от ОПФ и ДПФ – нов чл.37и, „Голяма част от пасищата се печелят от лица, които не са собственици на регистрирани животни, но поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние, както и от лица, които притежават регистрирани животни, чиито брой не съответства на наетите от тях площи“. Целта на вносителя с предлаганите изменение е изложена в следващия абзац от мотивите – „Предлаганото изменение в закона цели пасищата и ливадите от държавния и общинския поземлен фондове да се отдават без търг на собственици или ползватели на животински обекти регистрирани в Системата за идентификация на животни и регистрация на животновъдни обекти на БАБХ, пропорционално на техния брой и съобразно вида и местообитанието им.“ С оглед пълнота на историческия преглед следва да се отбележи, че при гласуване на законопроекта – между първо и второ четене, е внесено предложение за приемане на нова преходна разпоредба - §15, която е предвиждала извършване на ревизия на всички сключени договори, но текстът не е приет, поради неprecизна редакция.

Със следващото изменение на разпоредбата на чл.37и от ЗСПЗЗ, обнародвано в ДВ бр.14 от 2015г., видно от мотивите на вносителя, е взето предвид, че предвидената с предходното изменение процедура не е намерила практическо приложение, тъй като работната група, на която е възложено да изготви проект на изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /ППЗСПЗЗ/, при дискутирането на текстовете е установила проблеми и неясноти, свързани с прилагането ѝ. В тази връзка, регламентираните с новите законови текстове условия и ред за отдаване на пасища и ливади без провеждане на търг, е наложено да бъдат прецизирани

чрез нови изменения и допълнения в закона, поради което, в изготвения нов ЗИД на ЗСПЗЗ, в чл. 37и са предвидени съществени изменения и допълнения в процедурата по отдаване за ползване на пасищата, мерите и ливадите от ДПФ и ОПФ. Отчитайки, че пасищата, мерите и ливади са земи със специален статут, предназначени предимно за паша и косене и с цел те да се отдават предимно на лица, отглеждащи пасищни селскостопански животни, с предложения законопроект се цели да се прецизира и допълни разписаната процедура за предоставяне на тези земи без търг, за да се улесни практическото ѝ прилагане. С този законопроект, освен пасищата и ливадите, са включени и мерите, които са предимно земи от общинския поземлен фонд и чието основно предназначение е за пасищно животновъдство, като по този начин се постига увеличаване на площта на земите, които ще се разпределят на животновъдите без провеждане на тръжна процедура.

Същественото изменение в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, обнародвано в ДВ бр.61 от 2015г. касае въвеждането на регулаторен режим за спазване на нормативните изисквания, предвидени в чл.37и от ЗСПЗЗ за отдаване под наем или аренда на пасища, ливади и мери от ДПФ и ОПФ. С тези изменения е приета разпоредбата на §15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ, обнародван в ДВ бр.61 от 2015г., чл.37м и административнонаказателната разпоредба на чл.42 от ЗСПЗЗ. Смысла на това изменение е да се приведат в съответствие със законовите изисквания договори за наем и аренда, сключени преди 24.02.2015г. – преди изменението, обнародвано в ДВ бр.38 от 2014г. С разпоредбата на §15, ал.1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ, обн. ДВ бр.61 от 2015г. е предвидено, че *„Ползвателите, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г., са длъжни в срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договорите в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4.“* С ал.3 на същия текст е предвидено, че *„Договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които не са приведени в съответствие в срока по ал. 1 или 2, се прекратяват от кмета на общината, съответно директора на областната дирекция "Земеделие".* С новата разпоредбата на чл.37м, ал.1 от ЗСПЗЗ е предвидено, че *„Кметът на община, съответно директорът на областна дирекция "Земеделие", ежегодно извършва проверки за спазване на условията по чл. 37и, ал. 4 по сключените договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд.“*, с ал.4 е предвидена възможност за ревизиране на сключени договори за

наем и аренда – изменение и прекратяване, при посочени в разпоредбата условия. А с оспорената разпоредба на чл.42 от ЗСПЗЗ е регламентирана административнонаказателна отговорност за длъжностни лица, които не изпълняват задълженията си по чл.37м от ЗСПЗЗ.

Според мотивите на вносителя предложените изменения и допълнения целят разрешаване на проблема с дългосрочните договори (до 5 години), при които пасища и мери от държавния и общинския поземлен фонд са отдадени чрез търг както на животновъди, така и на лица, които не притежават животни, но са поели ангажимент да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние, каквато възможност е съществувала до влизането в сила на измененията на ЗСПЗЗ (ДВ, бр.38 от 2014г. и бр.14 от 2015г.). Към момента на предлаганите промени тези договори са били действащи, като големи площи от землищата, в които са разположени животновъдни обекти, са се ползвали от лица, които нямат животни, но получават субсидии за площ, а за фермерите няма свободни терени за разпределение, необходими им за отглеждане и изхранване на животните. Министерството на земеделието и храните е иницирирало тези промени в ЗСПЗЗ с цел подкрепа на сектор „Животновъдство“, тъй като с всяка година стопанствата и животните прогресивно са намалявали. С цел пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ да се предоставят само на собственици или на ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в Интегрираната информационна система на БАБХ, в законопроекта е предвидено всички ползватели на постоянно затревени площи, включващи пасища, мери и ливади от ДПФ и ОПФ, които не притежават животни или броят им не отговаря на ползваните от тях площи, в срок до 1 февруари 2016 г. да закупят животни, чийто брой и вид да съответстват на наетите от тях площи съобразно нормата за площ на една животинска единица, определена в закона. В случай че до определения срок лицата не изпълнят тези изисквания, договорите им да се прекратят от кметовете на общини или от директорите на областните дирекции „Земеделие“, като при неизпълнение на това задължение е предвидено на длъжностните лица да се налагат глоби.

Изложените доводи за противоречие на оспорените законови разпоредби с конституционни разпоредби, следва да бъдат разгледани с оглед на направения исторически преглед.

В искането на Висшия адвокатски съвет е мотивирано противоречие на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, 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 ЗСПЗЗ, с разпоредбите на чл.5, ал.4 и чл.6, ал.2 от КРБ.

Конституционната норма на чл.5, ал.4 от КРБ няма самостоятелно приложение, а следва да се разглежда в контекста на доводи за нарушение на международни договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България. В искането се излагат съображения, че с приетите изменения се нарушават Договорите на съюза, в частност чл.4 от ДЕС и чл.288 от ДФЕС, предвиждащи задължителност на приетите от Съюза регламенти. Оспорените разпоредби от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи са относими към регламентите, регулиращи общата селскостопанска политика /ОСП/. Основен акт на Съвета в тази насока, за програмен период 2014 – 2020г, е Регламент (ЕС) №1307/2013 на Европейския Парламент и на Съвета от 17 декември 2013г. 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 /Регламент №1307/2013/.

Според легалните дефиниции в чл.4, §1, б."в", т.і от Регламент №1307/2013 „селскостопанска дейност“ означава производството, отглеждането или култивирането на селскостопански продукти, включително прибирането на реколтата, доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели. От своя страна според чл.4, §1, б."д" от Регламент №1307/2013 „земеделска площ“ означава площ, която е заета от обработваема земя, постоянно затревени площи и постоянни пасища или трайни насаждения. Според това легално определение земеделската площ е три вида: 1. обработваема земя; 2. постоянно затревени площи и постоянни пасища (наричани заедно „постоянно затревени площи“); и 3. „трайни насаждения“. С оглед съдържанието на оспорваните разпоредби от ЗСПЗЗ, относим е вторият вид земеделска площ - „постоянно затревени площи“. Същата е дефинирана в чл.4, §1, б."з" от Регламент №1307/2013, според който *„постоянно затревена площ и постоянно пасище“ (наричани заедно „постоянно затревени площи“)* означава земя, използвана за отглеждане на трева или други тревни фуражи, естествено растящи (саморазсадени) или чрез култивиране (изкуствено засети), които не са били включени в сеитбооборота на стопанството в продължение на пет години или повече; то може да включва други

подходящи за паша видове, като храсти и/или дървета, при условие че тревата или другите фуражи остават преобладаващи, както и, когато държавите членки вземат такова решение, подходяща за паша земя, по отношение на която се прилагат установени местни практики, при които тревите и другите тревни фуражи традиционно не са преобладаващи в зоните на паша". По аргумент от тази легална дефиниция постоянно затревените площи, каквито са пасищата, мерите и ливадите, предмет на регулация с оспорените законови разпоредби от ЗСПЗЗ, са предназначени за паша и добив на фуражи за извършване на селскостопанската дейност по чл.4, §1, б."в", т.і от Регламент №1307/2013 - доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели.

Изискванията, предвидени в оспорените разпоредби от ЗСПЗЗ, които дават предимство при наемане или арендоване на мери, пасища и ливади от ДПФ или ОПФ, на собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, не само не противоречат на приложимото секторно общностно право, но са и в унисон и в изпълнение на посочете текстове от Регламент №1307/2013, предвиждащи предназначенията за паша и добив на фуражи постоянно затревени площи да служат за извършване на селскостопанската дейност по чл.4, §1, б."в", т.і от Регламент №1307/2013 - доенето, развъждането на животни и отглеждането на животни за селскостопански цели.

Извод за съответствие и съобразяване с целта и принципите на приложимия регламент следва и от т.10 и т.11 от Преамбюла на Регламент №1307/2013. В същите изрично е посочено „Опитът, придобит при прилагането на различните схеми за подпомагане за земеделски стопани показва, че подпомагането в редица случаи е било извършвано в полза на физически или юридически лица, чиято основна дейност не включва упражняване на селскостопанска дейност или е насочена само в незначителна степен към такава дейност. С цел да се гарантира, че подпомагането е по-целенасочено, държавите членки следва да се въздържат от отпускане на директни плащания на някои физически и юридически лица освен в случаите, когато те могат да докажат, че степента на упражняваната от тях селскостопанска дейност не е незначителна. Освен това държавите членки следва също така да имат възможността да не отпускат директни плащания на други физически или юридически лица, които упражняват селскостопанска дейност в незначителна степен. Държавите членки обаче следва да имат право да отпускат директни плащания на по-дребни земеделски

стопани на непълно работно време, тъй като тези земеделски стопани допринасят пряко за жизнеспособността на селските райони. Държавите членки следва също да се въздържат от отпускане на директни плащания на физически или юридически лица, чиито земеделски площи са предимно площи, които естествено се поддържат в състояние, подходящо за паша или обработване, и които не осъществяват определена минимална дейност. (т.10). Както и „С цел да се гарантира защитата на правата на земеделските стопани, на Комисията следва да се делегира правомощието да приема определени актове по отношение на приемането на критерии за определяне на случаите, когато земеделската площ на даден земеделски стопанин следва да се счита за площ, която предимно естествено се поддържа в състояние, подходящо за паша или обработване, на критериите за разграничаване между плащания, получени в резултат от селскостопанска и от неселскостопанска дейност, и размера на директните плащания, отнасящи се до прилагането на теста за степента на значителност на селскостопанска дейност, и на критериите, които трябва да изпълнят земеделските стопани, за да докажат, че степента на упражняваната от тях селскостопанска дейност не е незначителна“. (т.11). Същите констатации са посочени в мотивите на вносителя на оспорените изменения. И именно те са послужили за приемане на оспорените изменения, с които се цели ограничаване на нередностите във връзка с получаване на средства от Европейския фонд за гарантиране на земеделието, финансиращ разходите за директни плащания на земеделски стопани в рамките на ОСП.

Извод в подкрепа на горните разсъждения може да се направи и от цитирания в искането чл.7 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. Според него ангажиментите за екстензификация на животновъдството, които са поети съгласно мярката за агроекология и климат, посочена в член 28 от Регламент (ЕС) №1305/2013, следва да отговарят на минималните условия цялата пасищна площ на стопанството да се управлява и поддържа така, че да се избягва както свръхпашата, така и недостатъчната паша; гъстотата на животните се определя, като се отчита броят на всички пасищни животни, които се отглеждат в стопанството, или, когато е

поет ангажимент за ограничаване на излужването на почвата, се отчита броят на животните, които се отглеждат в стопанството и за които се отнася въпросният ангажимент. Именно такава регулация е въведена с оспорваните разпоредби от ЗСПЗЗ като се отчитат броят на всички пасищни животни в съответните землища с оглед цялата пасищна площ на тези землища да се управлява и поддържа така, че да се избегне свръхпашата или недостатъчната паша и в тази връзка е регламентирано и съотношението площ/животинска единица /ЖЕ/.

В контекста на изложеното не може да се приеме, че оспорените текстове противоречат на чл.5, ал.4 от КРБ, тъй като нарушават задължителни разпоредби от наднационален порядък.

Втората разпоредба от Конституцията на Република България, на която се твърди, че противоречат оспорваните разпоредби от ЗСПЗЗ, е тази на чл.6, ал.2. Според тази конституционна норма *„Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.“* В искането се излагат твърдения, че с оспорените разпоредби от ЗСПЗЗ се третират по различен начин земеделски стопани, които според вносителя попадат в една и съща група граждани, което не трябва да бъде допускано. Доводите, развити в искането в голямата си част са относими към прилагането на законовите текстове, които се оспорват, което не може да бъде предмет на произнасяне по искане за установяване на противоконституционност /в този смисъл е доводът, че длъжностните лица, на които е възложено изпълнение на закона, в значителна част от случаите не предприемат действия по прекратяване или изменение на договорите, с което поставят в неравностойно положение наематели или арендатори, спрямо които са предприети законовите мерки, както и доводът, че такива мерки не са предвидени за случаите, при които договорите са сключени с физически лица, собственици на земеделски земи от разглеждания характер/.

В своята практика Конституционният съд е отбелязал че *„Принципът за равенство е равенство пред закона. Това, че за едно и също право или задължение, законът предвижда диференциация, не означава нарушение на конституционния принцип за равенство пред закона. Диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти. Тази диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на*

равенството." / Решение № 6 от 2010 г. по к.д. № 16/2009 г., Решение № 3 от 27.06.2013 г. по к.д. № 7/2013 г./ В случая законната диференциация е обусловена от различната по вид селскостопанска дейност, извършвана от различни групи земеделски стопани. Създадената привилегия за отдаване под наем или под аренда без провеждане на търг на земи от ДПФ и ОПФ, представляващи пасища, мери и ливади, е обоснована от предназначението на конкретните по вид земеделски земи – за паша и за косене, поради което законодателят е определил групата земеделски стопани, които ще се ползват от този привилегирован ред, а това са земеделските стопани собственици или ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни.

По тези съображения не може да се приеме, че оспорените текстове противоречат на чл.6, ал.2 от КРБ.

Висшия адвокатски съвет поддържа, че разпоредбите на § 15 от ПЗРЗИДЗСПЗЗ, обнародван в ДВ бр.61 от 2015г. и на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ нарушават чл. 17, чл. 19, чл. 4 и чл. 5, ал. 4 от КРБ.

Според вносителя, на разпоредбите на § 15, ал.1- ал.3 ПЗРЗИДЗСПЗЗ е придадена обратна сила, тъй като чрез оспорените законови норми, държавата засяга интересите на всички ползватели, сключили договори за наем или аренда, за да може евентуално да предостави земя на по-малка част от тях, върху която да бъдат отглеждани пасищни животни. Вносителят намира, че по този начин „се цели ограничаване на права и създаване на задължения за минало време“, което накърнявало и правната сигурност и предвидимостта на нормативната уредба. Според Висшия адвокатски съвет, при отстъпено право на ползване на земи от държавния и общинския поземлен фонд, ползвателите трябва да имат възможност да развият стопанската си дейност с оглед срока на договора. Промени в условията му с обратна сила със закон, с който се скъсява този срок, водят до нарушение на принципа за закрила на стопанската дейност и инвестициите.

Тези възражения следва да се разгледат с оглед вида и характера на земеделската земя, предмет на регулация с оспорените текстове. По отношение на пасищата, мерите и ливадите, по дефиниция на приложимото секторно общностно право постоянно затревени площи, са приложими схемите и мерките за подпомагане, основно свързани с плащания на единица площ. Противно на развитите доводи за влагане на инвестиции за поддържането на тези площи, базовото изискване за подпомагане е свързано с поддържането на площите в добро земеделско състояние. С оглед характеристиката на земеделската земя, това

задължение на бенефициента изисква ежегодното прочистване на площите от нежелана растителност, което не съставлява дълготрайна инвестиция, а основание за субсидиране на заявените площи за съответната кампания. Няма данни ползватели на постоянно затревени площи да реализират други инвестиции извън посочените, които съставляват базов ангажимент за подпомагане за съответната кампания. А и такива не биха могли да се реализират предвид характера на посочената земеделска земя. За реализирането на такива е необходимо промяна на нейното предназначение, което не може да стане от ползвателя на земеделската земя.

Не е налице ретроактивно действие на оспорените текстове, в какъвто смисъл са доводите в искането. Както бе изложено по-горе в частта за историческия преглед на оспорените текстове, идеята на законодателя още с приемане на текстовете през 2009г., е била да създаде привилегирован ред за отдаване под наем и аренда на земеделски земи от ОПФ и ДПФ, съставляващи по характер постоянно затревени площи на земеделски стопани, отглеждращи пасищни селскостопански животни. Създадената привилегия не е самоцелна, а е свързана с разгръщане на селскостопанската дейност при изпълнение на ангажиментите, поети от държавата при осъществяване на ОСП. Тези ангажименти включват създаване на условия за земеделските производители да извършват съответната селскостопанска дейност, за която са поели ангажимент. Целта на тази правна уредба не е да създаде условия за получаване на субсидия от лица, които не осъществяват интензивна селскостопанска дейност, която с оглед характеристиката на постоянно затревените площи е обвързана с отглеждането на пасищни селскостопански животни. Както бе посочено вече, с оглед установените злоупотреби, в три поредни изменения законодателят е предвидил мерки, с които да бъде преодолян установения негативен ефект и стриктното регламентиране на правилата за прилагане на процедурата, с оглед постигане на първоначално заложената цел. Именно за постигане на този ефект е предвидено и привеждане на всички съществуващи договори със законовите материалноправни изисквания. Не е налице отнемане на придобити права, както се твърди от вносителя. С оспорваните разпоредби се постига рационално използване на земеделска земя от ДПФ и ОПФ по предназначение, което е в съответствие с конституционната норма на чл.21, ал.1 от КРБ, определяща земята като основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото.

В този смисъл е и константна съдебна практика СЕС, който е имал възможност да подчертае, че „приложното поле на принципа за защита на оправданите правни очаквания не би могло да бъде разширено до толкова, че да възпрепятства прилагането на нова правна норма спрямо бъдещи последици от положения, създадени при действието на предходната норма“ /Решение на Съда от 20 септември 1988 г. по дело Испания/Съвет, 203/86, Recueil, стр. 4563, точка 19, Решение на Съда от 29 юни 1999 г. по дело Butterfly Music, C-60/98, Recueil, стр. I-3939, точка 25 и Решение на Съда от 29 януари 2002 г. по дело Pokrzeptowicz-Meyer, C-162/00, Recueil, стр. I-1049, точка 55, Решение на Първоинстанционния съд (втори състав) от 19 ноември 2009 година по дело T-334/07 (Denka International BV срещу Комисията на Европейските общности).

В същата насока са развити доводи от Конституционния съд – Решение №5 от 11.05.2017г. по к.д. 12/2016г., с което е отхвърлено искане за обявяване на противоконституционност на §18, ал.1, ал.2, ал.3, ал.4 и ал.5 от ПЗР на ЗИДЗЕ, обнародван в ДВ бр.56 от 24.07.2015г. В това решение КС на РБ приема, че „Положението на икономическо предимство не е съвкупност от придобити права за стопанските субекти, които са поставени в него единствено по преценка на държавата. Предоставеното предимство може да бъде оттеглено от държавата, когато прецени, че това е обществено потребно и социално оправдано. Конституцията не изисква неотменност на законодателството, а следователно – не може да има конституционно легитимирано очакване, че когато отпаднат обективните основания за подобно предимство, законодателят няма да промени своята преценка.“

В контекста на изложеното следва да бъдат разгледани доводите на вносителя на искането за противоконституционност на разпоредбите на § 15 от ПЗРЗИДЗСПЗЗ и на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ като противоречащи на нормите на чл. 17, чл. 19, чл. 4 и чл. 5, ал. 4 от КРБ.

Считаме, че посочените разпоредби не противоречат на чл. 17 от КРБ, регламентираща защита на правото на собственост, тъй като наемателите и арендаторите на земеделска земя не са носители на право на собственост или на ограничени вещни права. Те са единствено страна по облигационно правоотношение, с което им е предоставено правото да ползват земеделската земя за ограничен период от време срещу заплащане на определена цена. Наемателите и арендаторите на земеделската земя нямат учредено право на ползване като ограничено вещно право, съставляващо елемент от правото на собственост, предмет на конституционната защита. Освен това противно на твърдението в искането, че с

оспорените изменения се предвижда единствено прекратяване на сключените договори за наем и аренда, законодателят е дал възможност на наемателите и арендаторите да приведат сключените договори с съответствие с материалноправните изисквания на чл.37и, ал.1 от ЗСПЗЗ. Дадената възможност съответства на принципа на пропорционалност, тъй като с оспорените разпоредби не се надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимните цели, следвани от разглежданата правна уредба.

Няма противоречие на оспорените разпоредби и с нормата на чл. 19 от КРБ, регламентираща защита на свободната стопанска инициатива. В случая наемателите и арендаторите на земеделска земя не реализират стопанска инициатива в наетите и арендовани ливади, пасища и мери, различна от реализиране на минимално необходимите дейности за поддържане на земеделската земя в добро земеделско състояние, което е основание за подпомагането им по схемите и мерките за плащания на единица площ.

В съответствие със своята последователна практика КС на РБ приема в Решение № 5 от 11.05.2017 г. на КС по к. д. № 12/2016 г., че *„Икономиката, основана на свободната стопанска инициатива, не изключва държавната интервенция, но тя се свежда до създаване на регулаторната рамка и контрола за нейното спазване, гарантираща еднакво подходящи условия за работа на стопанските субекти, като се отчита крайното удовлетворяване на обществените потребности. Въвеждането, както и изменението на специален режим за определена група икономически субекти, не е противоконституционно, ако законодателят по този начин гарантира всички субекти в съответната група да бъдат третирани еднакво (Решение № 5 от 2002 г.; Решение № 3 от 2012 г.). Конституционният принцип на равенството пред закона не изключва диференциация, когато признакът за разграничаване е недискриминационен – т.е. Основният закон изисква да бъде отстранена необоснованата диференциация, без да изключва диференциран подход на законодателя. В своята практика Конституционният съд приема, че следва да се предоставят "еднакви гаранции и условия за стопанска дейност за всички субекти в дадена група" (Решение № 13 от 2014 г.). В случая групата правни субекти, към които е относима оспорената уредба са земеделски стопани, собственици и ползватели на животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни, регистрирани в информационната система на БАБХ.*

Считаме, че оспорваните разпоредби на § 15 от ПЗРЗИДЗСПЗЗ и на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ не противоречат и на чл. 4

от КРБ, регламентиращ принципа на правовата държава. Правната сигурност се проявява като съществен елемент на върховенството на правото както на национално, така и на общностно ниво. Конституционният съд, в съответствие със своята константна практика, поддържа, че принципът на правна сигурност не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на дадена сфера на обществени отношения. Всеки законодател разполага с определена дискреционна власт, включително и по отношение мерките за осъществяване на политиката в сектора на селското стопанство. Законодателят може да прави промени в тази материя, за да приведе правната уредба в съответствие с първоначално поставената цел в сектора и променящите се икономически и социални условия в страната, включително и с цел стабилизиране на регулирания сектор.

По подробно развитите съображения считаме, че оспорените разпоредби § 15 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, обнародван в Държавен вестник бр. 61 от 11.08.2015г., 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 /обнародван в ДВ бр. 17 от 1991 г., последно изменен и допълнен със закон за изменение и допълнение, обнародван в ДВ бр. 58 от 2017 г./, не противоречат на конституционните норми на чл. 4, чл. 5, ал. 4, чл. 6, ал. 2, чл. 17 и чл. 19 от Конституцията. Поради което намираме искането за обявяване на противоконституционността за неоснователно. Затова предлагаме то да бъде отхвърлено.