



НАЦИОНАЛНО СДРУЖЕНИЕ НА ОБЩИНИТЕ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

София 1111, ул. „Голеш“ 23, тел.: +359 2 943 44 67; 943 44 68 факс: + 359 2 943 44 31
e-mail: namrb@namrb.org web site: www.namrb.org

НСОРБ
ул. „Голеш“ 23
Изм. № И-149(2)
19.02.18г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

До
Конституционния съд
на Република България

Бх. № 72 КБ 11/14
Дата 19.02.18г.

СТАНОВИЩЕ

от Националното сдружение на общините в Република България по конституционно
дело № 11/2017 г.

Уважаеми госпожи и господа, съдии в Конституционния съд.

Висшият адвокатски съвет (ВАС) е поискал да се обяви противоречие на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. и на чл.37м, ал.4 от ЗСПЗЗ с чл.17, с чл.19, с чл.5, ал.4 и с чл.4 от Конституцията, както и противоречие на чл.37и, ал.1, изр.1, ал.4, изр. 1 и 2, ал.6 – ал.14¹, чл.37м и чл.42 от ЗСПЗЗ с чл.5, ал.4 и чл.6, ал.2 от Конституцията.

Значение за повдигнатия спор за конституционностобразност има не целият чл.17 от Конституцията, а само неговите ал.1 и ал.3, във връзка с ал.5, не целият чл.4, а само неговите ал.1 и 2 и не целият чл.19, а само неговите ал.2 и 3².

Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) смята за неоснователно искането на ВАС, поради следните съображения:

1. За съответствието на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. и на чл.37м, ал.4 от ЗСПЗЗ с чл.17, с чл.19, с чл.5, ал.4 и с чл.4 от Конституцията

1.1. Според практиката на Конституционния съд³ и правната теория⁴ чл.17, ал.1 и 3 от Конституцията гарантират и защитават правото на собственост в широкия му смисъл – не само вещното право на собственост и ограничените вещни права, но и вземанията. Правата на наемателите и на арендаторите на държавни или общински пасища, мери и ливади са вземания към наемодателя или арендодателя, т.е. към държавата или общината като субекти на гражданското право. Следователно, допустимо е да се разгледа по същество дали §15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. и чл.37м, ал.4 от ЗСПЗЗ не нарушават чл.17, ал.1 и 3, във връзка с ал.5 от Конституцията.

¹ ВАС е формулирал искането си негативно – да се обяви за противоречаш на Конституцията целият чл.37и от ЗСПЗЗ, с изключение на последното изречение на ал.1, ал.2, ал.3, последното изречение на ал.4, ал.5 и ал.15.

² ВАС е поискал установяване на противоречие на оспорените разпоредби от ЗСПЗЗ с чл.19, ал.4 от Конституцията, но смятаме това за очевидна фактическа грешка, тъй като аргументите на с.8-10 от искането се отнасят само за противоречие с чл.19, ал.2 и 3 от Конституцията.

³ Вж. напр. решение № 22 от 10.12.1996 г. по к.д. № 24/19960, решение № 17 от 16.12.1999 г. по к.д. № 14/1999 г., решение № 7 от 10.4.2001 г. по к.д. № 1/2001 г.

⁴ Вж. Сарафов, П. Понятието „собственост“ според Конституцията. – Съвременно право, 2001. № 6.

Разпоредбата на §15, ал.1 задължава лицата, които ползват държавни или общински пасища, мери и ливади въз основа на договори за наем или за аренда, сключени до 24.2.2015 г., да ги приведат в съответствие с изискванията на чл.37и, ал.1 и 4 в срок до 1.2.2016 г. Разпоредбата няма обратно действие, както неправилно се приема в искането на ВАС, а има действие по отношение на заварените наемни или арендни правоотношения като създава задължения за наемателите и арендаторите, сключили договорите си по чл.37и от ЗСПЗЗ между 1.2.2011 г. и 23.2.2015 г., да отглеждат от 1.2.2016 г. определен минимум животновъдни единици за единица площ наети или арендувани държавни или общински пасища, мери и ливади. Към 1.2.2016 г. договорите за наем или аренда, сключени преди 1.2.2011 г. вече са прекратени поради изтичане на срока им – максималният срок на тези договори е 5 години (чл.37и, ал.5 от ЗСПЗЗ, в първоначалната му редакция от 2009 г. и в редакцията му от ДВ, бр.62/2010 г.).

Разпоредбата на чл.37и, към която препраща §15, ал.1, е създадена през 2009 г. (ДВ, бр.10/2009 г.), многократно е изменяна след това, но във всички свои редакции изисква наемателите и арендаторите на държавни или общински пасища, мери и ливади да отглеждат пасищни животни и обвързва площта на наетите или арендувани пасища, мери или ливади с броя на отглежданите пасищни животни. От 2009 г. до 2014 г. (ДВ, бр.38/2014 г.) броят на пасищните животни, които наемателят или арендаторът трябва да отглежда на единица площ наети или арендувани държавни или общински пасища, мери или ливади се определя от общинския съвет, а след посоченото изменение на ЗСПЗЗ през 2014 г. броят на пасищните животни се определя с чл.37и, ал.7, а от изменението през 2015 г. (ДВ, бр.14/2015 г., в сила от 24.2.2015 г.) и до сега – се определя с чл.37и, ал.4.

Изискването в ЗСПЗЗ наемателите или арендаторите на държавни или общински пасища, мери и ливади да имат регистрирани в БАБХ животновъдни обекти с пасищни селскостопански животни е от 2014 г. (ДВ, бр.38/2014 г.), но и преди това Законът за животновъдството изисква обектите за отглеждане на селскостопански животни и птици предназначени за пазара да се регистрират – от 2004 г. в Областните служби „Земеделие и гори“, от 2007 г. в структурите на Националната ветеринарно-медицинска служба, а от 2011 г. и в БАБХ.

Следователно, още от създаването си разпоредбата на чл.37и от ЗСПЗЗ изисква наемателите или арендаторите на държавни или общински пасища, мери и ливади да имат регистрирани по съответния ред животновъдни обекти и обвързва площта на наетите или арендувани земеделски земи от този вид с броя на отглежданите пасищни селскостопански животни. Към 24.2.2015 г. тези наематели или арендатори са длъжни да отглеждат поне по една животновъдна единица за всеки 20 дка наети или арендувани държавни или общински пасища, мери и ливади, независимо от категорията им. Към 1.2.2016 г. изискването е за отглеждане на поне една животинска единица за всеки 20 дка имоти от осма до десета категория или на поне една животинска единица за всеки 10 дка имоти от първа до седма категория, а за лицата, които отглеждат говеда за месо и говеда от местни породи изискването е за минимум една животинска единица за всеки 15 дка имоти от първа до седма категория или за минимум една животинска единица за всеки 30 дка имоти от осма до десета категория.

За наемателите и арендаторите на държавни или общински пасища, мери и ливади от първа до седма категория, които не отглеждат говеда за месо или говеда от местни породи, §15, ал.1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61 2015 г. наистина се изисква увеличение на минималния брой животински единици, отглеждани на вече наетите или арендувани имоти. В едногодишния срок, който им е даден с §15, ал.1, те обаче са могли

да изпълнят новото изискване като набавят допълнителен брой пасищни селскостопански животни.

Съществува още една група арендатори и наематели на държавни и общински пасища, мери и ливади, които са били длъжни до 1.2.2016 г. да приведат договорите си в съответствие с изискванията на чл.37, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ – тези, които са сключили договорите си въз основа на търг или конкурс по чл.24а, ал.1, във връзка с чл.24, ал.11 от ЗСПЗЗ или въз основа на общинските наредби по чл.8, ал.2 от ЗОС в периода от 1.2.2006 г. до 9.2.2009 г. (на която дата влиза в сила специалната разпоредба на чл.37и от ЗСПЗЗ относно отдаването под наем или аренда на държавни и общински пасища, мери и ливади)⁵. Към датата на сключването на тези договори в посочения период не е имало нормативно изискване наемателите или арендаторите на държавни пасища, мери и ливади да отглеждат пасищни животни и площта на наетите или арендувани от тях земи не е била обвързана с броя на отглежданите животни. Основното им задължение е било да поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние. Разпоредбата на §15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. не отнема без обезщетение правото им да ползват наетите или арендувани държавни пасища, мери или ливади, защото: 1) им дава срок от 1 година да се съобразят с изискванията на чл.37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ; 2) инвестициите, които арендаторите са направили, за да се съобразят с тези изисквания, са основание те да искат намаление на арендното плащане по реда на чл.16 от Закона за арендата в земеделието, а наемателите, ако са търговци по ТЗ, могат да сторят същото по реда на чл.307 от ТЗ.

Наемателите, които не могат да се смятат за търговци по ТЗ, нямат нормативно уредено право да искат намаление на наемната цена заради инвестициите, които са направили за да се съобразят с изискванията на чл.37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ и ако към 1.2.2016 г. не са изпълнили изискванията на чл.37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ, на основание §15, ал.3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. техните договори могат да бъдат прекратени предсрочно. Това обаче не е основание за обявяване на §15 за противоречащ на чл.17, ал.1 и 3 и на чл.19, ал.3 от Конституцията, защото: 1) основанието за създаването на тази разпоредба, въз основа на която могат да бъдат прекратени заварените договори за наем или аренда, е установения от чл.21, ал.2 от Конституцията висш обществен интерес обработваемата (земеделската) земя да се използва само за земеделски цели според предназначението си – очевидно е, че първото предназначение на земеделската земя, представляваща пасище, е да се използват за паша на пасищните животни; 2) наемателите имат право да си възстановят по реда на чл.59 от ЗЗД остатъчната стойност на инвестициите, които са извършили върху наетите държавни пасища, мери и ливади до предсрочното прекратяване на договорите си.

За всички останали наематели или арендатори на държавни или общински пасища, мери и ливади §15, ал.1 не изисква увеличение на минималния брой животински единици, отглеждани на вече наетите или арендувани имоти, а неговата ал.2 предвижда по-малка гъстота на отглежданите животински единици на декар, в сравнение с тази от преди 24.2.2015 г., за онези наематели или арендатори, които са одобрени по направлението по чл.3, т.3 от наредба № 4/24.2.2015 г. за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони в периода от 2014 – 2020 г. – за тях се изисква

⁵ Договорите за наем, сключени на основание чл.24а, ал.1 от ЗСПЗЗ или общинските наредби по чл.8, ал.2 от ЗОС преди 1.2.2006 г., към 1.2.2016 г. са вече с изтекъл срок, защото максималният им срок е 10 години.

гъстота от 0.15 живогински единици на хектар, което е равно на една животинска единица на 66.67 дка или 3 животински единици на 200 декара.

Поради това смятаме, че §15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. не засяга по забранен от Конституцията начин инвестициите и правата на наемателите и арендаторите на държавни и общински пасища, мери и ливади, чиито договори са сключени до 24.2.2015 г.

Едва от 11.5.2014 г., с чл.37и, ал.10 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр.38 2014 г.) се допуска, след като бъдат удовлетворени всички искания на собствениците на пасищни животни за наемане или арендуване на държавни или общински пасища, мери и ливади, такива имоти да се предоставят чрез търг под наем на други лица, които поемат задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние. Тази правна възможност е съществувала към 24.2.2015 г., съществува и в момента – чл.37и, ал.14 от ЗСПЗЗ. Според чл.104, ал.2 от ПЗСПЗЗ тези договори за наем се сключват само за една стопанска година – от 1 октомври до 30 септември на следващата календарна година. В момента са в сила такива договори само за стопанската 2017 – 2018 г. и всички са сключени през 2017 г. Очевидно е, че за тях §15 ал.1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. не се отнася, тъй като те не са сключени преди 24.2.2015 г.

1.2. Разпоредбата на §15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. не противоречи на чл.4, ал.1 и 2 и 19, ал.2 и 3 от Конституцията, защото на засегнатите с нея наематели и арендатори на държавни и общински пасища, мери и ливади е даден подходящ срок от една година да се съобразят с новите изисквания – чл. 37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ, които са обосновани с висшия обществен интерес, определен с чл.21, ал.2 от Конституцията, обработваемата (земеделската) земя да се използва за земеделски цели според предназначението си.

1.3. Разпоредбата на §15, ал.1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г., самостоятелно и във връзката ѝ с чл.37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ, не нарушава чл.6, ал.2. Тя третира наемателите и арендаторите на държавни и общински пасища, мери и ливади по един и същ начин, като изхожда от вида на стопанската дейност, която те извършват и конституционното изискване обработваемата (земеделската) земя да се използва за земеделски цели според предназначението си. Тази разпоредба не ги дискриминира по някой от признаците, посочени в чл.6, ал.2 от Конституцията

1.4. В искането си ВАС не посочва противоречие на §15, ал.1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. и на чл.37м, ал.4 с конкретен международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България. Не е достатъчно общото позоваване на принципите и на целите на правото на ЕС. Ако §15 и чл.37м, ал.4 наистина противоречат на регламент на ЕС, то на основание чл.15, ал.2 от ЗНА се прилага регламентът на ЕС и искането за установяване на противоречие с Конституцията на §15 и чл.37м, ал.4 е без предмет.

В заключение, становището на НСОРБ е, че §15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. не противоречи на чл.17, ал.1 и 3, чл.19, ал.2 и 3, чл.4, чл.5, ал.4 и чл.6, ал.2 от Конституцията.

2. За съответствието чл.37и, ал.1, изр.1, ал.4, изр. 1 и 2, ал.6 – ал.14, чл.37м и чл.42 от ЗСПЗЗ с чл.5, ал.4 и чл.6, ал.2 от Конституцията

2.1. Всички аргументи в искането на ВАС за противоречие на чл.37и, ал.1, изр.1, ал.4, изр. 1 и 2, ал.6 – ал.14 от ЗСПЗЗ с чл.5, ал.4 от Конституцията (с.12-17) са за противоречие на тези разпоредби с принципите на правото на ЕС и с разпоредби от

регламенти на ЕС, а не за противоречие с международен договор, ратифициран по конституционен ред, обнародван и влязъл в сила за Република България. Когато разпоредби от нормативен акт противоречат на регламент на ЕС, то на основание чл.15, ал.2 от ЗНА се прилага регламентът, а не противоречащите му разпоредби от нормативния акт. Те не са действащо право и поради това е безпредметно искането им да се обявяват за противоречащи на чл.5, ал.4 от Конституцията. Поради това смятаме за неоснователно искането на ВАС да бъдат обявени за противоречащи на чл.5, ал.4 от Конституцията разпоредбите на чл.37и, ал.1, изр.1, ал.4, изр. 1 и 2, ал.6 – ал.14 от ЗСПЗЗ.

2.2. Аргументите на с.17-с.23 от искането на ВАС за неравноправното третиране на земеделските стопани въз основа на имущественото им състояние и въз основа на времето на сключване на договорите им за наем или аренда на държавни или общински пасища, мери и ливади, се отнасят за подпомагането по Наредба № 5/2009 г., а не за противоречие на чл.37и, ал.1, изр.1, ал.4, изр. 1 и 2, ал.6 – ал.14 от ЗСПЗЗ с чл.6, ал.2 от Конституцията. Когато определя правилата за предоставяне на държавните и общински пасища, мери и ливади под наем или аренда на лицата, отглеждащи пасищни селскостопански животни. Народното събрание следва да се ръководи от изискването на чл.21, ал.2, чл.18, ал.6 и чл.140 от Конституцията. Определянето на минималната гъстота на животинските единици, които се отглеждат на тези земи, зависи от количеството им и от нуждата да се даде възможност на повече лица за достъп до този стопански ресурс като при това той да е достатъчен за изхранването на определения със закона брой животински единици. Тази преценка на Народното събрание е въпрос на аграрна политика и не подлежи на контрол от Конституционния съд. В искането си ВАС не твърди, че определената с чл.37и, ал.4 от ЗСПЗЗ минимална гъстота на животинските единици на декар наети или арендувани държавни или общински пасища, мери и ливади е прекалено голяма, за да бъдат те изхранени. Онези земеделски стопани, които смятат, че могат да получат по-голямо по размер подпомагане по Наредба № 5/2006 г., ако придобият в собственост или наемат частни пасища, мери или ливади, са свободни да го направят. Ако смятат, че условията за наемане или арендуване на държавни и общински пасища, мери и ливади не са изгодни за тях с оглед очакванията им за подпомагане по Наредба № 5/2006 г., то не следва да подават заявления да им бъдат разпределени такива земи.

2.3. Чл.37м и чл.42 от ЗСПЗЗ уреждат реда за установяване на нарушенията на чл.§15, ал.1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. и на чл.37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ, действията за прекратяването им и санкциите за неизвършване на тези действия. Следователно тяхното съответствие с Конституцията зависи от съответствието с нея на разпоредбите, за чието прилагане се отнасят. Тъй като чл.§15, ал.1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, обн. ДВ, бр.61/2015 г. и на чл.37и, ал.1 и 4 от ЗСПЗЗ не противоречат на Конституцията, то чл.37м и чл.42 от ЗСПЗЗ също не ѝ противоречат.

2.4. В заключение, мнението на НСОРБ е, че чл.37и, ал.1, изр.1, ал.4, изр. 1 и 2, ал.6 – ал.14, чл.37м и чл.42 от ЗСПЗЗ не противоречат на чл.5, ал.4 и чл.6, ал.2 от Конституцията.

19 февруари 2018 г.

С уважение,

Силвия Георгиева
Изпълнителен директор