

СТАНОВИЩЕ

на Министерския съвет на Република България по
конституционно дело № 3 от 2001 г.

ОТНОСНО: искането на 70 народни представители от
XXXVIII Народно събрание за установяване на
противоконституционност на чл. 4, чл. 7,
ал. 1 и чл. 29, 30 и 31 от Закона за лова и
опазване на дивеча (ДВ, бр. 78 от 2000 г.)

Седемдесет народни представители от XXXVIII Народно събрание са поускали от Конституционния съд на Република България установяване на противоконституционност на чл. 4, чл. 7, ал. 1, чл. 29, 30 и 31 от Закона за лова и опазване на дивеча (ДВ, бр. 78 от 2000 г.).

С определение на Конституционния съд от 22 февруари 2001 г. по конституционно дело № 3 от 2001 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по делото, във връзка с което изразяваме следното становище:

По чл. 4 от ЗЛОД

Необосновано и немотивирано е твърдението на групата народни представители за противоконституционност на разпоредбата на чл. 4. Текстът на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България прогласява правото на свободна стопанска инициатива. Тя принадлежи, както визира ал. 2 на чл. 19, на всички граждани и юридически лица, които упражняват стопанска дейност. Монополно положение биха могли да имат тези лица. Държавните органи не осъществяват стопанска дейност, поради което не може да се говори за "монополизъм на държавно учреждение". С чл. 4 от ЗЛОД на Министерството на земеделието и

горите са възложени само властнически функции по организацията на ловната площ и управлението на ловното стопанство и контрола по стопанисването на гивеча, които са държавни функции. С § 1, т. 1 от Допълнителната разпоредба е дадена дефиниция на понятието “ловно стопанство” като “комплекс от дейности, свързани със стопанисването, опазването и ползването на гивеча...”. Именно този комплекс от дейности се управлява и контролира от Министерството на земеделието и горите, а от дефиницията на понятието “стопанисване на гивеча” (чл. 33 от ЗЛОД) се вижда, че “стопанисване на гивеча” не е елемент от правото на собственост върху гивеча на частни лица, а има характер на осъществяване на държавната политика в тази област, която безспорно следва да се осъществява от държавен орган – Министерството на земеделието, чрез своите органи – Националното управление по горите, държавните гивечовъдни станции и гивечовъдните участъци. На тези органи ЗЛОД е възложил конкретни функции. Не се сочат конкретни законови текстове, от които да се направи извод, че всички дейности – управлението на ловното стопанство, стопанисването на гивеча, контролът върху стопанисването, организацията на ловната площ, ще се осъществяват от едни и същи “чиновници”. В различните държавни органи работят различни служители.

Твърдението, че чл. 4 от ЗЛОД противоречи на чл. 5, ал. 1 от Конституцията също не може да бъде споделено. Не се сочат аргументи за нарушаване върховенството на Конституцията и не се посочва в какво се изразява противоречието на чл. 4 от ЗЛОД с Конституцията. Не е ясно защо се твърди, че е противоконституционно “принудителното създаване на обществени отношения, каквито преди това не са съществували”. Именно чл. 58, ал. 1 от Конституцията предвижда “принуда”, като задължава гражданите да спазват и изпълняват Конституцията и законите. До приемането на ЗЛОД съществуваша обществени отношения не

“които преди това не са съществували”, а не бяха уредени от отменения Закон за ловното стопанство от 1982 г. Той не отразяваше настъпилите промени в обществено-икономическия живот на страната, не създаваше възможност за развитие на свободната стопанска инициатива, не гарантираше отговорностите по контрола и охраната на дивеча като национално богатство, в резултат на което браконьерството се е превърнало в национален проблем, довело до намаляване на дивеча и застрашаване на генофонда, не отчиташе промените във формите на собственост, както и конституционното право на свободно сдружаване. За да бъдат уредени обществените отношения и приведени в съответствие с конституционните принципи и норми на Конституцията от 1991 г., беше необходимо приемането на нов закон за лова.

Твърди се също, че чл. 4 от ЗЛОД противоречи на чл. 4, ал. 2 от Конституцията, тъй като не гарантирал свободното развитие на гражданското общество. Тъкмо обратно – редица текстове от отменения Закон за ловното стопанство противоречаха на чл. 4, ал. 2 от Конституцията, като не се допускаше структурите на гражданското общество – сдружения с идеална цел, да участват в стопанисването на ловностопанските площи. Това право беше дадено единствено на Българския ловно-рибарски съюз (който е любителска, а не браншова професионална организация) за всички ловностопански площи в страната, с изключение на държавния горски фонд. Единствено на тази организация със закон беше дадено право да участва с представител и в Ловния съвет (чл. 14, ал. 2).

Единствената неправителствена организация, на която Законът за ловното стопанство даваше право да участва в провеждането на държавната политика в областта на ловното стопанство и управлението му и да ръководи, организира и координира ловностопанската дейност, беше Българският ловно-

рибарски съюз (БЛРС) (чл. 13, ал. 2). Непосредственото опазване на дивеча освен на гържавни органи се възлагаше на същата организация. Налагането на санкцията по чл. 22, ал. 1 се съгласуваше отново с БЛРС. Този законодателен подход поставяше в неравнопоставено положение регистрираните по Закона за лицата и семейството сдружения с идеална цел и БЛРС, а чрез ограничаване правото на лобуване само за членовете на БЛРС се обезсмисляше създаването и членуването в други сдружения поради невъзможността да упражнят това право. Точно този подход, изоставен в ЗЛОД, водеше до ограничаване развитието на гражданското общество.

Законът за лова и опазване на дивеча прецизира дейностите, които могат да извършват сдруженията с идеална цел, и ограничава гържавните функции, които могат да им бъдат делегирани, тъй като не може да им създаде задължения да финансират мероприятия на гържавата със собствени средства. По този начин се постига баланс между правата и задълженията им.

По чл. 7, ал. 1

Твърди се, че разпоредбата на чл. 7, ал. 1 от ЗЛОД противоречи на чл. 17 от Конституцията, тъй като ограничавала правата на частните собственици на гори, като без тяхната воля горите им се включват в ловностапанските райони.

Член 2 от ЗЛОД е обявил дивеча в Република България за частна гържавна собственост, а ал. 1 на чл. 3 определя дивеча като национално богатство. Собственикът – гържавата, безспорно трябва да положи всички дължими грижи за опазване на националното богатство в интерес на гражданите и обществото. Необходимостта от създаване на организация на ловната площ се обуславя от необходимостта от запазване и обогатяване на видовото разнообразие, подобряване състоянието на местообитанията, възпроизводството на дивеча, гарантиране на

биологичния минимум, информация на допустимите запаси, рационалното и устойчиво ползване на дивеча. Районирането на територията на страната за описаните по-горе нужди не е единственият вид райониране на територията на Република България и само по себе си не предполага изразяване волята на гражданите собственици, още повече че няма законов текст, който да ограничава правата на собствениците на горски площи по начин, който да пречатства ползването им. Конституционният законодател е прокламирал принципа за неприкосновеност на частната собственост, в който обаче не се съдържа идеята, че не може да бъде ограничавано упражняването ѝ. Редица закони съдържат различни ограничения. Lex generalis – Законът за собствеността, съдържа глава за ограничения на собствеността, като предвижда, че за благоустройствени цели ограниченията на собствеността се уреждат с отделни закони, както именно е подходено в ЗЛОД. Освен това доколкото, доколкото собственикът следва да търпи ограничение (а то произтича и от факта, че дивечът се придвижва свободно, самостоятелно), изразяващо се предимно в право на преминаване през имота му, се извършва по утвърдени от министъра на земеделието и горите или от началника на регионалното управление на горите планове. Тези планове могат да бъдат обжалвани от заинтересуваните лица при условията и по реда на Закона за административното производство. За провеждане на лов се издава писмено разрешително, което като административен акт може да бъде обжалвано. Това са форми за защита срещу необосновано ограничаване правата на собствениците.

Поставя се въпросът, кое налага отнемане правото на частния собственик на гори да ги обяви за защитени територии, да състави собствен план за управление. Обявяването на защитени територии е регламентирано в глава трета от Закона за защитените територии и е предоставено в компетентност на

министъра на околната среда и водите, а не на собствениците на гори и земи. В чл. 14 от Закона за защитените територии са наложени ограничения на правата на собствениците на гори и земи в защитените територии и този текст не е обявен за противоконституционен. Няма законова пречка собственикът да състави собствен план за управление на собствения си дивеч, ако отглежда такъв, но не и на дивеча – собственост на гържавата.

Некоректно се предполага, че в горска площ – частна собственост по силата на договор с гържавното лесничейство, “ще се настани друга частна фирма, която ще стопанисва дивеча” и ще ограничава правата на частния собственик. Член 34 от ЗЛОД визира лицата, които стопанисват дивеча, едно от които е дадено с обща формулировка “групи юридически лица”. Съгласно чл. 36, ал. 1 от ЗЛОД на такива лица се предоставя стопанисването на дивеча в дивечовъдните участъци чрез конкурс. Изискванията към лицата в зависимост от необходимостта от извършване на конкретните дейности ще се поставят като условия на конкурса във всеки отделен случай. Дивечовъдните участъци се обособяват в границите на гържавните лесничейства (чл. 10 от ЗЛОД), а гържавните лесничейства са органи на Националното управление по горите и осъществяват управлението на гържавния горски фонд, охраната и контрола върху горите и земите от горския фонд и върху горите, създадени върху земи от поземления фонд (чл. 22 и 24 от Закона за горите). Следователно дивечовъдните участъци, обособени в границите на гържавните лесничейства, не са разположени върху гори – частна собственост, и хипотезата на чл. 36 е неприложима за тях, следователно не ограничава правата на частния собственик.

По чл. 29, 30 и 31

Не споделяме твърдението, че чл. 29, 30 и 31 от ЗЛОД противоречат на прогласеното от чл. 44 от Конституцията право на сдружаване, както и че принудително се изземва дейността на

сегашното ловно сдружение. Считаме, че ЗЛОД стриктно спазва принципа за правото на свободно сдружаване за разлика от правната регламентация на чл. 24 от отменения Закон за ловното стопанство, който даваше право на ловуване само на членовете на БЛРС. Именно този текст противоконституционно ограничаваше правото на свободно сдружаване. Това противоконституционно ограничение беше преодоляно от ЗЛОД, като българските граждани свободно могат да избират в какви правноорганизационни структури да членуват на принципа на доброволността. Правото на свободно сдружаване не само е гарантирано с чл. 29, 30 и 31 от ЗЛОД, но чрез императивната разпоредба на § 3, ал. 4 от Преходните и заключителните разпоредби на закона установява забрана на ловните сдружения по чл. 30 да отказват членство на лицата, придобили право на лов. Правото на свободно сдружаване е охранено и с разпоредбата на § 5 от Преходните и заключителните разпоредби, която предвижда еднакви условия за регистрация на ловните сдружения.

Необосновано се твърди, че чл. 31, ал. 2 от ЗЛОД противоречи на чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Ограниченията по чл. 31, ал. 2 от ЗЛОД са в унисон с чл. 3, ал. 2 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел, който предвижда, че ограничения в дейността на юридическите лица с нестопанска цел могат да се определят само със закон, както е направено в чл. 31, ал. 2 от ЗЛОД. По принцип Законът за юридическите лица с нестопанска цел допуска те да извършват в ограничени случаи стопанска дейност при спазване на различни групи ограничения. Освен това принципът на чл. 19, ал. 2 от Конституцията е насочен към икономиката на Република България – ал. 1 на чл. 19, и създаването и гарантирането на еднакви правни условия за стопанска дейност следва да се осигури преди всичко на стопанските субекти, а не на тези, които са си поставили нестопански цели и задачи.

Поставените в чл. 29 и 30 изисквания предметът на дейност на сдруженията да бъде свързан с възпроизводството, стопанисването, опазването и ползването на дивеча са с оглед подпомагане на гържавата в осъществяването на тези дейности като гържавна функция, а когато тези дейности се осъществяват като стопанска дейност, ЗЛОД спазва принципа на чл. 19, ал. 1 от Конституцията за правото на свободна стопанска инициатива и не го ограничава с никакви законови норми.

С оглед на изложеното считаме, че разпоредбите на чл. 4, чл. 7, ал. 1 и чл. 29, 30 и 31 от Закона за лова и опазване на дивеча не противоречат на Конституцията на Република България, поради което Конституционният съд следва да отхвърли искането на групата народни представители за установяване на тяхната противоконституционност.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ: 
 **(Иван Костов)**