



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-8  
.....  
..... 15.03..... 2018 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ДО

Вж. № 123 КД 11/17г.  
Дата 15.03.18г.

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

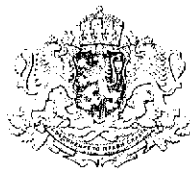
г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,**

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 11 за 2017 г., одобрено с Решение № 150..... на Министерския съвет от 2018 г.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ**

---

**ДО**

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**

**на Министерския съвет на Република България**  
**по конституционно дело № 11 за 2017 г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 23 януари 2018 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 11 за 2017 г., образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗИД на ЗСПЗЗ), на 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, на чл. 34м 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.).

В искането си Висшият адвокатски съвет (ВАдвС) твърди, че нормите на § 15 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ, на 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, на чл. 34м и на чл. 42 от ЗСПЗЗ противоречат на разпоредбите на чл. 17, чл. 19, ал. 4, чл. 6, ал. 2 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България (Конституцията).

Според вносителя:

– на разпоредбата на § 15, ал. 1-3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ е придадена обратна сила, като „държавата засяга интересите на всички ползватели, сключили договори за наем и аренда, за да предостави земя на по-малка част от тях, като цели ограничаване на правото на собственост и създаване на задължения за минало време“, с което се накърнява правната сигурност, предвидимостта на нормативната уредба и защитата на правото на собственост;

– „При отстъпено право на ползване на държавния и общинския поземлен фонд, ползвателите трябва да имат възможност да развият стопанската си дейност, с оглед срока на договора“ и промените в условията му с обратна сила със закон водят до нарушаване на принципа на стопанската дейност и закрила на инвестициите;

– оспорените разпоредби водят до „неравно третиране на земеделските стопани на основа на социален признак „имуществено състояние“, водещо до различен режим на получаване на субсидии от европейските фондове и несъответствие с правото на Европейския съюз, включително с Хартата на основните права на Европейския съюз.

Министерският съвет не подкрепя искането на ВАДвС, счита, че е неоснователно и необосновано и излага следните съображения по съдържащите се в искането твърдения:

Неоснователни са твърденията на вносителя за обратно действие на разпоредбите на § 15, ал. 1–3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ.

С приемането на разпоредбата на § 15, ал. 1-3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ законодателят цели преуреждане на заварените правоотношения съобразно въведените законови изисквания с нормите на чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ спрямо наемателите или арендаторите на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд. Преуреждането на заварените правоотношения действа за в бъдеще и няма обратна сила.

Разликата между обратната сила на гражданскоправните норми и действието им върху заварените правоотношения е, че при обратната сила се отнася за действие на правната норма върху юридически факти, които са се появили, проявили и завършили своето действие до влизането в сила на новия граждански закон. Докато при действието върху заварени правоотношения се касае за юридически факти, които са настъпили до влизането в сила на гражданския закон, но не са завършили действието си. В конкретният случай е спазен принципът, че юридическият факт придобива това правно действие, което му предписва новият закон, т.е. попада в

хипотезата, че действието е занапред и за в бъдеще (*ex tunc*) и се изключва обратното действие (*ex tunc*), която намира отражение в разпоредбата на § 15 ал. 1-3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ.

Привеждането на новите изисквания към заварените правоотношения съобразно § 15, ал. 1-3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ не може да се приеме за обратно действие на закона (ретроактивност *stricto sensu*), а се отнася до несъщинска ретроактивност – незабавно прилагане на закона, когато нововъведен правен режим преурежда за в бъдеще заварени правоотношения, които не са приключили. Конституционният съд посочва, че „докато ретроактивност *stricto sensu* е допустима само по изключение, несъщинската ретроактивност е по правило възможна, когато законодателните цели не могат да бъдат надхвърлени от интереса на индивида в продължаващото действие на предишния закон“ (Решение № 5 от 2017 г. на Конституционния съд (КС) по к.д. 12 от 2016 г.). В своята практика КС приема, че „хипотезата за прилагане на новия закон към заварено правоотношение, не е равнозначна на обратно действие на новия закон“ (Решение № 12 от 2010 г. на КС по к.д. № 15 от 2010 г., Решение № 9 от 1996 г. на КС по к.д. № 9 от 1996 г., Решение № 10 от 2011 г. на КС по к.д. № 6 от 2011 г.). В подкрепа на този извод е и застъпеното становище на КС в Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. – „поначало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила, макар че прекратяването на заварените правоотношения поради липса на нововъведени условия в закона действа в бъдеще и няма обратна сила“.

Законодателят, когато определя нови условия и изисквания, (а те по същество са ограничения), в рамките на които се развива даден вид правоотношение, дава възможност в определен срок заварените правоотношения да бъдат преуредени в съответствие с новите правни условия и изисквания. В законодателната практика може да се проследи единен подход за уреждане на заварени правоотношения - с въвеждане на нови условия и изисквания към определена група субекти или към съществуващ режим, съответно се посочва разумен срок за привеждането им в съответствие, а в резултат от неизпълнение, след изтичането на установения срок, следва прекратяване на правоотношенията.

Аналогична или сходна правна уредба се установява в законодателната практика при - § 3, ал. 2 от ПЗР на Закона за сдружения за напояване, § 3 от ПЗР на ЗИД на Закона за водите (ДВ, бр. 42 от 2003 г.), § 64, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на Закона за лова и опазването на дивеча (ДВ, бр. 91 от 2008 г.), § 11 от ПЗР на Закона за пощенските услуги, § 13 от ПЗР на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина, § 3 от ПЗР на Закона за

подземните богатства, § 7 от ПЗР на Закона за управление на отпадъците, § 7 и 8 от ПЗР на Търговския закон, § 5 от ПЗР на Закона за здравето (ДВ, бр. 81 от 2006 г.), § 2 и 3 от ПЗР на Закона за животновъдството, § 2 и 3 от ПЗР на Закона за храните и др.

Често срещана практика на Народното събрание е едни и същи правоотношения в различни моменти, съобразно промяна на обществените отношения да бъдат законодателно уреждани по различен начин. Различието в законовата уредба в различни периоди от време като правило се влияе от редица фактори - икономически, политически и др., поради което на Народното събрание е дадено право да изменя и допълва действащите правни норми. Обратното би означавало забрана за законодателя да променя веднъж създаденото законодателство.

При какви условия ще се отдават под наем обектите на недвижимата държавната собственост е въпрос на икономическа концепция на собственика - държавата. Въвеждането на изменения в режима на отдаване под наем или аренда на земите от държавния или общинския поземлен фонд предопределя намеса на законодателя в съществуващи правоотношения за преуреждането им, която не е случайна и без основание. С приемането на процесните разпоредби се обективират конкретни изисквания на държавата за регулация на животновъдния сектор в селското стопанство в резултат от формиран обществен интерес.

Сектор „Животновъдство“ е основен хоризонтален приоритет за цялата Програма за развитие на селските райони (ПРСР), приета с Решение по т. 46 от Протокол № 25 от заседанието на Министерския съвет на 25 юни 2014 г. Целите на държавата са да даде подкрепа на животновъдите, които отглеждат пасищни животни, чрез редица мерки в сектора. Мерките, които държавата залага, са за преодоляване на негативните тенденции и за достигане на определени резултати, обосновани от анализите на данни, публикувани на интернет страницата на Министерството на земеделието, храните и горите, от които е видно, че както стопанствата, които отглеждат пасищни животни, така и броят на животните при почти всички видове намалява прогресивно спрямо отчетните данни за 2013 г. Преуреждането на правоотношенията, свързано с въвеждането на нови изисквания към наемателите и арендаторите на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, е обусловено и се налага от поставянето на приоритетна позиция на животновъдния сектор, при изпълнение на селскостопанската политика от страна на държавата.

Преценката дали и доколко е обоснован общественият интерес в мотивите към законопроекта за извършване на промените в закона е изцяло в компетентността на законодателния орган. Мотивите не са обект на конституционен контрол и доводите на вносителя във връзка с това не могат да обосноват противоконституционност на оспорените текстове. След като Народното събрание е приело, че посочената в мотивите цел може да се постигне с приетите промени в закона, твърденията за противоконституционност в искането относно увеличаване на пустеещите земи, ощетяване на българските потребители, намаляване броя на земеделските стопани и оттам увеличаване на безработицата, са несъотнесими.

В защита на обществения интерес законодателят систематично още с приемането на нормата на чл. 37и от ЗСПЗЗ при първоначалната ѝ редакция от 2009 г. (ДВ, бр. 10 от 2009 г.), е изразил ясна воля за подпомагане на животновъдния сектор, като определя условията за предоставяне на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд на притежатели на пасищни животни за подпомагане на отглеждането им, срока на договора и контрола върху изпълнението му. Предоставянето под наем или аренда на земите от държавния и общинския поземлен фонд само, за да се поддържат в добро земеделско и екологично състояние е прието като изключение след изпълнение на условието за удовлетворяване на нуждите на притежателите на пасищни животни, като за тези договори е определен срок една година. Анализирайки нормата на чл. 37и от ЗСПЗЗ в хронологичен ред и с оглед съдържанието ѝ се установява, че разпределението и преразпределението на земите от държавния и общинския поземлен фонд се извършват на базата на обективни критерии – в зависимост от броя и вида на пасищните животни (чл. 37и, ал. 3, т. 1 от ЗСПЗЗ – в редакцията от 2010 г. (ДВ, бр. 62 от 2010 г.). Тези критерии, в зависимост от процесите в селскостопанския сектор за постигане на определени показатели за продоволствено задоволяване на населението, се променят последователно във времето, като изискванията, които са регламентирани в закона са съобразени с нормата за площ, необходима за изхранване на една животинска единица (ЖЕ) - чл. 37и, ал. 7 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. от 2014 г.), чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр.14 от 2015 г.), чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.), чл. 37и, ал. 4 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2016 г.).

С прилагането на новите изисквания към наемателите или арендаторите законодателят възприема подхода да уреди за в бъдеще тези правоотношения, като ги преразгледа и преуреди занапред.

Всяко въвеждане на определени условия и изисквания при промяна на режима на отдаване под наем и аренда предполага засягане на права и интереси на определената група субекти, към които той се прилага. Да се приеме за недопустима каквато и да е било държавна намеса в установени правоотношения, означава да се ограничи правото на държавата да ги уреди изобщо или да ги уреди по начин, който би бил приемлив само за определени правни субекти, но не и за обществото. Няма конституционно изискване държавата да се откаже или да ограничи упражняването на свои конституционни права винаги, когато упражняването им може да засегне чужди права, както и да се окачестви всяко засягане на придобити права като противоконституционно. В една или друга степен всяка промяна на режима на отдаване под наем и аренда на земи от държавния и общинския поземлен фонд облекчава или утежнява положението на участващите в процеса субекти. При условие, че бъде приета тезата на вносителите, всяка промяна в режима за отдаване под наем и аренда на обектите - държавна и общинска собственост, би трябвало да бъде обявена за противоконституционна.

С оглед на изпълнението на закона и за гарантиране правата и интересите на засегнатите лица законодателят е регламентирал процедурите, условията и реда за изменение на договорите за наем или аренда, включително контрола по изпълнението на договорните клаузи, който да се извършва ежегодно. Съгласно установените в закона процедури договорите се изменят спрямо фактическото състояние на стопанството на земеделския стопанин и площта се определя спрямо броя на животните, които той притежава.

Посочената, в разпоредбата на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ дата - 24 февруари 2015 г., не е избрана самоцелно, а е съобразена с последното изменение на чл. 37и от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 20 февруари 2015 г.,) и за да се приложи действието на разпоредбата спрямо всички договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд от влизането на изменението ѝ в сила, което съгласно чл. 5, ал. 5, изречение второ от Конституцията е на 24 февруари 2015 г.

Доводите на вносителите, че с прилагането на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ се прекратяват договорите за наем или аренда върху земите от държавния и общинския поземлен фонд, което води до прекратяване на субсидирането на земеделския стопанин, не могат да се споделят.

Договорите за наеми или аренда с прилагането на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ не се прекратяват автоматично по силата на правната норма, тъй като всеки договор за наем или аренда се преразглежда самостоятелно предвид конкретните, съдържащи се в него правно релевантни юридически

факти и съобразно фактическото състояние на земеделския стопанин. До евентуално прекратяване на договор за наем или аренда следва да се стигне само при условие, че е сключен в нарушение на законовите изисквания или след неприлагане на процедурите за анексиране при условията, установени в закона.

Следва да се отбележи, че при евентуално прекратяване на договора за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд не се стига като правна последица до автоматично прекратяване на договора/договорите на наемателя/арендатора с Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция, оторизирана да изпълнява функциите по Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета относно финансирането, управлението и мониторинга на общата селскостопанска политика и да финансира мерките по ПРСР 2014-2020 г.

Съгласно чл. 15 от Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 г. 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 са регламентирани ситуации, при които не се изисква възстановяване на получените субсидии.

В съответствие с чл. 47 от Регламент (ЕС) 1305/2013 г. и с чл. 2 от Регламент (ЕС) № 1306/2013 г. Държавен фонд „Земеделие“ е създад процедура по адаптиране на съответните многогодишни ангажименти на земеделските стопани.

Не могат да се приемат доводите на вносителя, че с оспорените разпоредби не се изпълняват целите на общите регламенти от европейското законодателство в областта на Общата селскостопанска политика на Европейския съюз (ОСП) относно подпомагане развитието на селското стопанство.

Селскостопанската политика на държавата се осъществява чрез регулация на всички селскостопански сектори в съответствие с ОСП. Общата селскостопанска политика се прилага, от една страна, с прякодействащите в държавите – членки на Европейския съюз, общи регламенти - директни плащания и пазарна подкрепа като 1-ви стълб и подзаконовите актове по прилагането на мерките от ПРСР (наредби), като 2-ри стълб. Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г. е приета на основание на: чл. 6 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 от Европейския парламенти и на Съвета от 2013 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на



Регламент (ЕО) № 1698/2005 г. на Съвета; на чл. 5 от Регламент (ЕО) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 2013 г. 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; на чл. 5 от Регламент (ЕО) № 1307/2013 Европейския парламенти и на Съвета от 2013 г. 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. Всички подзаконови актове по прилагането на мерките от ПРСР (наредби по прилагане на съответните мерки, издадени от министъра на земеделието, храните и горите) са приети в съответствие с целите на горепосочените регламенти.

Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г., е създадена в изпълнение на и отговаря на целите на горепосочените регламенти и включва всички мерки, които се финансират от ЕЗФРСР чрез Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция, и е одобрена от Европейската комисия на 26 май 2015 г.

Предвид изложеното, считаме, че изискването за правна сигурност като необходим елемент на правовата държава не е нарушено с оспорените разпоредби. Законодателят чрез регламентирания правен механизъм, включващ условия, изисквания и ред за уреждане занапред на договорните правоотношения, е създал необходимите предпоставки, за да се гарантират съществуващите фактически и правни отношения на засегнатите лица.

Неоснователни и необосновани са твърденията на вносителите, че процесните разпоредби противоречат на чл. 17, чл. 19, ал. 4, чл. 6, ал. 2 и чл. 5, ал. 2 от Конституцията.

Правото на собственост е институт на гражданското право и съдържанието му може да се ограничава единствено от собственика, като се изключи случаят, когато са налице предпоставките за отчуждаване по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Отделно нормата на чл. 17, ал. 4 от Конституцията предвижда режимът на обектите на държавната и общинската собственост да се определя със закон. След като основното правомощие на титуляря на правото да се разпорежда със своето имущество е уредено със "закон във формалния смисъл", на още по-силно основание нормативните ограничения на това правомощие могат да бъдат въведени само със закон (Решение № 6 на КС от 2014 г. по к.д. № 7 от 2014 г.). Доколкото Конституцията изисква държавата да гарантира и да защитава правото на собственост и обявява частната собственост за неприкосновена, това изискване е валидно

и за собствеността на държавата, включително за възможността да взема решения за управлението ѝ, като определя условията за наемането ѝ. Държавата и общините в случаите, в които те управляват своята собственост, имат правото да създават специален режим, който да защитава собствения им интерес, и да регулират правото на собственост за държавните и общинските обекти по начин, различен от общия правен режим на собствеността. Понятието „режим“ предполага въвеждането на ограничения и по-високи от обичайните изисквания и се обуславя от правомощието на собственика самостоятелно да решава и да фиксира реда и начина на управление и използване на собствеността си, още повече, когато собственика в лицето на държавата цели постигане на определени резултати в определен стопански сектор.

Конституционната норма на чл. 17 от Конституцията е спазена и съобразена с правилото на чл. 18, ал. 6 от Конституцията, че държавните имоти се стопанисват и управляват в интерес на гражданите и на обществото с приемането на специалния закон – ЗСПЗЗ, и с регламентирания режим за отдаване под наем и аренда на пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд.

Конституцията допуска в определени случаи законово ограничаване на определени ценности и налагане на задължения. Частната собственост е неприкосновена съгласно чл. 17, ал. 3 от Конституцията, като в ал. 5 на същия член е установено, съобразно обществения интерес, при какви условия е допустимо нейното ограничаване. Отнемането на собственост, извършено за осъществяване на легитимна, социална, икономическа политика, може да бъде в интерес на обществото, дори и ако обществото като цяло не се ползва или не се облагодетелства от имуществото (ЕСПЧ, *James and others v. the United Kingdom*, жалба № 8793/79, решение от 21.02.1986 г., § 29).

Правото на конституционна защита по чл. 17 от Конституцията е защита на правото на собственост във всичките ѝ вещно - правни форми. С процесните разпоредби се уреждат заварените правоотношения на наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които по своята същност са договори с облигационно действие и нямат вещноправен транслативен елемент.

Хипотезите за отчуждаване по смисъла на чл. 17, ал. 5 от Конституцията са несъотнесими към облигационните договорни правоотношения. С прилагането на атакуваните разпоредби не се въздейства пряко върху частната собственост на наемателите или арендаторите на земи от държавния или общинския поземлен фонд и те не я накърняват, поради което не може да се приеме, че е налице отчуждаване по смисъла на чл. 17,

ал. 5 от Конституцията. Засегнатите лица не са лишени и от правото на защита по съдебен ред при прекратяване на договорните им правоотношения. В подкрепа на това е и практиката на КС в Решение № 26 на КС от 1998 г. по к.д. № 27 от 1998 г., Решение № 3 на КС от 1999 г. по к. д. № 32 от 1998 г., Решение № 10 на КС от 2009 г. по к. д. № 2 от 2009 г.

Съгласно установената практика на КС, както принципът на свободна стопанска инициатива, така и гарантираното изискване правните субекти да имат еднакви правни условия за стопанска дейност по смисъла на чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията нямат абсолютен характер и принципно не изключват държавно регулиране и контрол чрез законодателно ограничаване (Решение № 6 на КС по к.д. № 32 от 1996 г., Решение № 18 на КС по к.д. № 12 от 1997 г., Решение № 7 на КС по к.д. № 7 от 2000 г., Решение № 2 на КС по к.д. № 2 от 2004 г.).

Конституционният принцип на чл. 19, ал. 2 се отнася до еднакви правни условия към един и същ момент на стопанска дейност. Конституционният съд приема, че еднаквите условия за стопанска дейност и свободата на стопанската инициатива не са абсолютни и не означават липса на ограничения и невъзможност със закон да се поставят изисквания към субектите при осъществяването на определена дейност. (Решение № 3 от 2009 г. по к.д. № 3 от 2009 г.), т.е. законодателят може да създава в определени случаи различни правни условия и за различни категории субекти в рамките на една и съща стопанска дейност.

От § 15, ал. 1 -3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ не произтича никакво ограничение на свободната стопанска инициатива за посочените субекти. Установеното в него изискване произхожда единствено от правомощието на собственика самостоятелно да решава реда и начина на използване на своята собственост. Процесните норми уреждат заварени правоотношения и се отнасят за всички наематели и арендатори, които са поставени пред единни минимални изисквания на закона в контекста на баланса между обществения и индивидуалния интерес за справедливо разпределение на пасищата, мерите и ливадите за отглеждането на пасищните животни.

Оспорените разпоредби се отнасят към облигационните договорни правоотношения на земеделските стопани и не нарушават конституционното право на тези лица по смисъла на чл. 19, ал. 4 от Конституцията да се сдружават, кооперират във всички форми на сдружаване на гражданите и юридическите лица без ограничение. Следва да се отбележи, че цитираните в искането на вносителите колективни териториални проекти като форма на сътрудничество, преобразувани в подмерки съгласно Регламент за

изпълнение (ЕС) № 808/2014 г., и осъществяването на такива колективни териториални проекти не са включени в обхвата на ПРСР 2014-2020 г.

Според Решение № 14 от 1992 г. на КС по к.д. № 14 от 1992 г. за тълкуване на чл. 6 от Конституцията равенство пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт. Конституцията допуска ограничение на права, когато това е предвидено в закон и не води до неравно третиране на лица, в рамките на една и съща социална, съответно икономическа общност.

Едновременно с това в законодателната практика се открояват случаи на различни и специфични правни режими за отделни видове отношения в частноправното пространство, когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, основана на определени критерии, на които трябва да отговарят всички субекти от една група. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона (Решение № 5 от 2002 г. на КС по к.д. № 5 от 2002 г., Решение № 6 на КС от 2010 г. по к.д. № 16 от 2009 г., Решение № 3 от 2012 г. на КС по к. д. № 12 от 2011 г.).

По своята същност процесните норми съответстват на практиката на КС, според която „равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и изисквания за упражняване на определена дейност. След като тези условия са еднакви и се отнасят до всички, които я упражняват, те са равнопоставени, независимо от това, че някои от тях не могат фактически да се съобразят с тези условия“ (Решение № 3 на КС от 2006 г. по к.д. № 4 от 2006 г.).

Не може да се сподели доводът на вносителите, че с оспорените разпоредби е налице различно третиране на наемателите или арендаторите на земи от държавния или общинския поземлен фонд с оглед на тяхното имуществено състояние в противоречие с конституционния принцип, залегнал в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като процесните разпоредби не засягат патримониума на наемателите или арендаторите, а се отнасят към режима на наемните или арендните им облигационни правоотношения.

По отношение на твърденията на вносителите, че прилагането на оспорените разпоредби ще доведе до влагане на инвестиции или прекратяване на договорите за наем, а оттам до възстановяване на получени финансови средства, считаме, че не отговарят на конкретните фактически и правни обстоятелства. Процесните норми преуреждат договорни правоотношения за наем или аренда на земите от държавния и общинския поземлен фонд, като първоначално съобразно законовите процедури

договорите се преразглеждат с оглед анексиране на базата на фактическото състояние на земеделския стопанин с цел запазване на съществуващото стопанство при евентуално редуциране или увеличаване на използваната от него площ за отглеждане на пасищните животни, без да е необходимо влагането на допълнителни инвестиции за закупуване на животни, освен по преценка на земеделския стопанин.

Евентуалното прекратяване на договора за наем или аренда не води до прекратяване на договора/договорите на земеделския стопанин, сключени с Държавен фонд „Земеделие“ – Разплащателна агенция, включително до прекратяването на финансирането на мерките по ПРСР 2014-2020 г., и оттам до връщане на получени субсидии. Финансирането на мерките по ПРСР 2014-2020 г. се извършва на самостоятелно правно основание диференцирано съобразно качеството на отделния земеделски стопанин – малки земеделски стопанства, млади земеделски стопани и др., и съобразно поетите конкретни ангажименти.

Посочената от вносителите мярка 214, с която се аргументират, се отнася за приключилата действото си ПРСР 2007-2013 г.

Не може да се приемат доводите на вносителите, че процесните разпоредби не отговарят на чл. 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

С процесните норми е спазена установената практика на СЕС, според която “принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано”. (Решение на СЕС от 2014 г. по дело № C-135/13).

Оспорените разпоредби не са дискриминационни и не третират различно наемателите или арендаторите на пасищата, мерите и ливадите от държавния и общинския поземлен фонд. Законът се прилага спрямо всички наематели или арендатори, сключили договорите си преди 24 февруари 2015 г. при спазване на принципа на равно третиране на субектите. С въвеждането на атакуваните разпоредби законодателят е уредил и режима на преразглеждане на договорните отношения при съобразяване на различните фактически състояния на субектите и в съответствие с принципа – да не се третират еднакво различни положения, като е установил правилото - земите от държавния и общинския поземлен фонд да се разпределят по възходящ ред, като се започва от лицата, които притежават най-малко ЖЕ.

По отношение на противоречие с чл. 5, ал. 2 от Конституцията.

Вносителите не са аргументирали твърдяното противоречие на оспорените разпоредби с посочения конституционен текст и не е ясно какво имат предвид. С § 15, ал. 1-3 от ПЗР на ЗИД на ЗСПЗЗ във връзка с чл. 34, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ не се нарушава върховенството на Конституцията установено в чл. 5, ал. 1, нито се засяга непосредственото действие на Конституцията по чл. 5, ал. 2 от Конституцията.

С оглед на изложените по-горе аргументи считаме, че процесните норми на ЗСПЗЗ не противоречат на чл. 17, чл. 19, ал. 4, чл. 5, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията, съответно на конституционни начала и принципи, и поради липсата на достатъчно основания за противоконституционността им считаме, че не следва да се отменят.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид гореизложените съображения считаме, че искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 15 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗИД на ЗСПЗЗ, на 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, на чл. 34м и на чл. 42 от ЗСПЗЗ, поради противоречие с чл. 17, чл. 19, ал. 4, чл. 5, ал. 4 и чл. 6, ал. 2, от Конституцията на Република България е неоснователно и следва Конституционният съд да вземе решение за отхвърлянето му.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**(Бойко Борисов)**