

**ИСКАНЕ ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА
ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБИ
ОТ ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
ЗАКОНА ЗА СОБСТВЕНОСТТА И ПОЛЗВАНЕТО НА
ЗЕМЕДЕЛСКИТЕ ЗЕМИ**

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

***ИСКАНЕ
ОТ
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ***

на основание чл. 150, ал. 4 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо от Конституцията на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 15 от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ПЗР ЗИДЗСПЗЗ) (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.); чл. 37и, с изключение на ал. 1, посл. изр., ал. 2, ал. 3, ал. 4, посл. изр., ал. 5 и ал. 15; чл. 37м и чл. 42 ЗСПЗЗ.

Уважаеми госпожи и господи конституционни съдии,

Молим Конституционният съд да установи за противоконституционни разпоредбите на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ; чл. 37и, с изключение на ал. 1, посл. изр., ал. 2, ал. 3, ал. 4, посл. изр., ал. 5 и ал. 15; чл. 37м и чл. 42 ЗСПЗЗ.

Съображенията ни за това са следните.

Българската конституция обявява българската земя „за основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото“ (чл. 21, ал. 1 от Конституцията). В съвременния свят въпросите за опазването и съхраняването на околната среда са значимо предизвикателство, което за Република България е и конституционно начало (чл. 15 от Конституцията). Нашата страна трябва да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата ни природа.

С измененията на ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г., е създаден § 15, ал. 1 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, който гласи: „*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*“, като в ал. 2 е предвидено, че ползватели, сключили договори преди същата дата и одобрени по мярка 11, в същия срок трябва да разполагат с животни при спазване съотношение за минимум 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията на земята. Алинея 3 от същия параграф гласи: „*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“*“, като в ал. 4 са предвидени глоби от 5000 до 10 000 лв. за кмет на община, съответно директор на областна дирекция „Земеделие“, който не прекрати договорите при условията на ал. 3 (вж. също чл. 42 ЗСПЗЗ). В чл. 37и, ал. 1, изр. 1 ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) е определено: „*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 БАБХ, съобразно броя и вида на регистрираните животни, по цена, определена по пазарен механизъм*“.

От своя страна, чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г.) предвижда условията, на които трябва да отговарят договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, сключени преди 24 февруари 2015 г., за да не бъдат прекратени, а именно: „*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 10 дка за 1 животинска единица в имоти от първа до седма категория и до 20 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 от местни*

(автохтонни) породи, се разпределят до 15 дка за 1 животинска единица в имоти от първа до седма категория и до 30 дка за 1 животинска единица в имоти от осма до десета категория“.

През 2016 г. последната разпоредба е изменена и допълнена (изм. и доп., ДВ, бр. 61 от 2016 г.), като е увеличена предоставяната площ за регистрирани пасищни животни на 15 дка за 1 животинска единица (ЖЕ) в имоти от първа до седма категория и/или до 30 дка за 1 ЖЕ в имоти от осма до десета категория, а на тези, които отглеждат говеда, се разпределят до 20 дка за 1 ЖЕ в имоти от първа до седма категория и до 40 дка за 1 ЖЕ в имоти от осма до десета категория. Определено е също, че 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 ЖЕ на хектар независимо от категорията на имотите.

В § 2з ДР ЗСПЗЗ е обяснено какво означава по смисъла на закона терминът „Животинска единица“, която е условна единица за приравняване на броя на различните видове и категории животни. Така например една овца или една коза се равнява на 0,15 от животинска единица. В този смисъл е и разпоредбата на § 1, т. 6 от Наредба № 5/2009 г.², препращаща към Приложение II от Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година³.

След горепосочените промени в закона, ако се установи, че не е спазена гъстотата на отглежданите животни, предвидена в чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ или § 15, ал. 2 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, или ако ползвателите не са животновъди с регистрирани пасищни селскостопански животни (чл. 37и, ал. 1 ЗСПЗЗ), кметовете на общините или директорът на областната дирекция „Земеделие“ са длъжни да прекратят договорите за ползване на мери, пасища и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, сключени с ползватели⁴ преди 24.02.2015 г., дори срокът на договорите да не е изтекъл.

¹ Член 37и ЗСПЗЗ има нова редакция в ДВ, бр. 58 от 18.07.2017 г., като единствената разлика е промяната в ал. 2 и ал. 9 на наименованието на компетентния министър, който в актуалната редакция е министърът на земеделието, храните и горите, а не министърът на земеделието и храните.

² Наредба № 5 от 27 февруари 2009 г. за условията и реда за подаване на заявления по схеми и мерки за директни плащания.

³ Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014 на Комисията от 17 юли 2014 година за определяне на правила за прилагането 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).

⁴ Най-често това са земеделски стопани (ЗС), в това число земеделски производители (ЗП), определени съгласно чл. 1, т. 1, § 1, т. 1 и т. 23 от ДР на Закона за подпомагане на земеделските производители, затова в искането ще се обърне внимание най-вече на ползвателите ЗС.

Тоест ползвател, който не стане животновъд или не успее да спази гъстотата на животните, предвидена в закона (*предвиденото увеличение на животните в чл. 37и, ал. 4 от закона може да стигне до почти седем пъти*), рискува да загуби ползваните от него площи, направените инвестиции, цялото си стопанство, както и възможността да кандидатства за помощи по мерки от Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз (ЕС) и държавния бюджет. Предвидено е и изменение на договорите по силата на чл. 37м, ал. 4, т. 1 ЗСПЗЗ.

Целта на разпоредбите на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, чл. 37и и чл. 37м ЗСПЗЗ е била да се дадат пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд само на животновъди, тъй като имало недостиг на такива земи и се обработвали от ползватели, които нямат животни. Последствията от приемането на текстовете обаче са различни. Вследствие на тях голяма част от общините и държавата са загубили средства, които са получавали от договорите за наем или аренда на ползватели, които не са животновъди или ползват толкова земя, колкото е необходима за изхранването на животните им, което, от своя страна, е довело до увеличение на броя на пустеещите земи. Ползватели са загубили ползваните от тях площи с всички негативни последствия. Това е така, тъй като на приетите разпоредби на § 15, ал. 1–3 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ и на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ се дава обратна сила съответно за договори, сключени преди 24.02.2015 г. и за периода 20.02.2015 г. (влизане в сила на чл. 37и ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 14 от 2015 г.) – 11.08.2015 г. (влизане в сила на чл. 37м ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 61 от 2015 г.), без да е определено дали са спазени разпоредбите на чл. 14 от Закона за нормативните актове (ЗНА) във връзка с Преамбюла и чл. 4, ал. 1, чл. 17 и чл. 19 от Конституцията на Република България.

От своя страна, всички оспорени разпоредби не спазват изрични разпоредби на правото на ЕС, както и целите му, като например да няма пустеещи земи. Липсва и спазването на правилата за съгласуваност на различни закони поради въвеждането на двоен стандарт за ползвателите относно гъстотата на отглежданите животни, преобразувана в ЖЕ. Не на последно място, различното третиране на сходни положения и еднаквото третиране на различни положения обуславят нарушение на принципа на равно третиране пред закона и забраната за дискриминация.

I) Нарушение на чл. 17, чл. 19, чл. 4 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България от § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ и чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ

1. На разпоредбата на § 15, ал. 1–3 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ е дадена обратна сила, тъй като предвижда прекратяването на договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския и държавен поземлен фонд, сключени преди 24.02.2015 г. от ползватели, които не спазват ал. 2 от нормата или изискванията на

чл. 37и, ал. 1⁵ и ал. 4 ЗСПЗЗ. Разпоредбата на чл. 37и ЗСПЗЗ е обнародвана за първи път в ДВ, бр. 10 от 2009 г., като договорите за наем и аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общински поземлени фондове са се сключвали при условията, които са действали към периодите на влизането ѝ в сила. Към датата на приемане на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ – 11.08.2015 г., все още не е бил изтекъл например десетгодишният срок на договорите за наем на пасища, мери и ливади от държавния поземлен фонд, сключени по реда на чл. 24а ЗСПЗЗ и преди приемането за първи път на разпоредбата на чл. 37и ЗСПЗЗ. Такова е положението и с договори за аренда със срок по-дълъг от 10 години, сключени преди 6.02.2009 г. и действащи към датата на обнародване на разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ. Всички тези договори не са отговаряли на условията на чл. 37и ЗСПЗЗ, но не е било предвидено техните разпоредби да съответстват на тази норма и спазването ѝ да е условие за действителността им. Разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ е обнародвана на 11.08.2015 г., като в нейния обхват попадат както договорите, които вече са били сключени след 6.02.2009 г., така и тези, които са сключени преди тази дата.

Конституционният съд в своята съдебна практика е определил кога един закон има ретроактивно действие, а именно той има такова действие, когато засяга договори, сключени преди влизането му в сила, както е в настоящия случай⁶. Съдът е определил, че въпреки че в Конституцията няма забрана материалният гражданскоправен закон да ретроагира, такова действие е недопустимо, ако се преуреждат правоотношения, с които се посяга върху вече придобити права, тъй като се създава опасност за доверието в българското право и в стабилността на законовата уредба у нас. Съдът постановява, че прекратяването по силата на закона на едно правно положение в полза на държавата и във вреда на тези, с които тя е договаряла, противоречи на принципа на правовата държава, въздигнат от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и е посягателство върху основите на правния ред, които важат в еднаква степен за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички други правни субекти. Според Конституционния съд е допустимо да се даде обратно действие на нормативен акт само по изключение, и то постановено изрично, като това се отнася както за наказателните закони, така и за гражданските норми по силата на Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията, както и на чл. 14 ЗНА⁷.

В Решение № 10/15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г. Конституционният съд е постановил също: *Правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми засягане на права*

⁵ Това е случай на ползвател, който не е животновъд, но стопанисва пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд.

⁶ Решение № 7/10.04.2001 г. на Конституционния съд по к. д. № 1/2001 г.

⁷ Решение № 14/21.12.2010 г. на Конституционния съд по к. д. № 17/2010 г.

или създаване на задължения за минало време, но не важи за случаите, когато от правните нормативни актове се придобиват права, като **ретроактивността на правната норма е допустима, ако не засяга придобити субективни права, стабилността на правовия ред и законовата уредба, както и не създава санкции.** Правната норма от закона може да ретроагира само ако е обусловена от извънредни обстоятелства и е мотивирана с полза от по-висш обществен интерес. В тази насока е и практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Относно принципа за недопускане на обратно действие на нормативен акт практиката на ЕСПЧ предвижда, че обратна сила на законодателна норма на държавите членки на Съвета на Европа е допустимо **единствено в случаите на наложителни причини, свързани с обществения интерес.** В противен случай се нарушава принципът на правовата държава, както и необходимостта от защита на правото на справедлив процес, предвидено в чл. 6⁸ от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), или правото на собственост, заложено в чл. 1 от Протокол 1⁹ към ЕКПЧ.

В конкретния случай § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ се явява нова правна норма, с която се засягат права и се създават задължения за земеделските стопани, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24.02.2015 г. Разпоредбата ги задължава в срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договорите в съответствие с изискванията на ал. 2 от нея или на чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ, като в противен случай договорите се прекратяват от кмета на общината, съответно директора на областната дирекция „Земеделие“. **Тоест вместо да се придобиват нови права, което евентуално би оправдало изключението на правилото за неретроактивно действие на закон, се засягат вече придобити от ползвателите права,** тъй като те разполагат с валидно сключени договори за наем или аренда. По този начин се засяга стабилността на правовия ред и законовата уредба. Не само предходното, но процесното прекратяване на договорите **се явява санкция,** тъй като земеделските стопани, на които са прекратени договорите, няма да могат да кандидатстват за финансово подпомагане от държавния бюджет и програмите, схемите и мерките, предвидени от ОСП на ЕС, могат да загубят стопанствата си, а тези, които са поели агроекологичен ангажимент по мярка 214, ще трябва и да възстановят вече полученото финансово подпомагане (чл. 18, ал. 3, т. 3 във

⁸ ЕСПЧ, 28.10.1999, *Зиелински, Прадал и Гонзалес* (Zielinski and Pradal and Gonzalez) и др. срещу Франция, № 24846/94 и № 34165/96, § 57; 9 януари 2007, *Арнолен/Арнолин/срещу Франция*, § 69.

⁹ ЕСПЧ, 20.11.1995, *Пресос Компания Навиера С. А.* (Pressos compania naviera) S. A. и др. срещу Белгия, № 17849/91, § 39-44; ЕСПЧ, 7.06.2011, *Аграти (Agrati) и др. срещу Италия*, № 43549/08, № 5087/09 и № 6107/09, § 67-85.

връзка с чл. 24, ал. 1 и ал. 2 от Наредба № 11/2009 г.¹⁰). Тази санкция не е оправдана от извънредни обстоятелства или от полза от по-висш обществен интерес, при положение че не е ясно дали и къде на територията на страната има недостиг от пасища, мери и ливади. В Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. Конституционният съд е определил, че за възникнали в миналото правоотношения, които продължават да се осъществяват, ретроактивността на закона отива извън границите на конституционно допустимото тогава, когато този избор на законодателя е неподходящ или не е необходим за постигането на целите на промяната, или ако интересът на засегнатите субекти има тежест, по-голяма от тази на основанията на законодателя да извърши промените. От текста на процесната разпоредба се вижда, че изборът на законодателя е неподходящ и не е ясно дали са постигнати целите на промяната, при положение че се засягат правата не само на тези, които нямат животни, но и на животновъдите, които трябва да увеличат броя им почти седем пъти на основание чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ. Законодателят засяга интересите на всички ползватели, сключили договори за наем или аренда, за да може евентуално да предостави земя на по-малка част от тях.

На основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България обратното действие на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ следва да бъде изследвано и с оглед съдебната практика на СЕС и разпоредбите на правото на съюза. Това е така, тъй като тази норма пряко засяга разпоредбите от правото на ЕС. Съгласно ал. 6 от нея и чл. 37м, ал. 5 ЗСПЗЗ договорите за наем или аренда се смятат за правно основание по смисъла на чл. 41, ал. 1 ЗПЗП¹¹, на базата на което заинтересованите лица могат да кандидатстват за финансово подпомагане по схеми и мерки на ОСП и държавния бюджет. При прекратяването на такъв договор правото на земеделския стопанин да кандидатства за получаването на субсидии се отнема заедно с всички останали негативни последици, които могат да бъдат например загуба на стопанството поради липса на площи, които да се използват за паша. Следователно в настоящия случай с § 15, ал. 1–3 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ не е спазен един от основните принципи на правото на ЕС, а именно този на правната сигурност. Принципът за недопускане на обратното действие на нововъведените разпоредби произлиза от принципа на правна сигурност. В Решение № 5 от 11 май 2017 г. по к. д. № 12/2016 г. Конституционният съд е определил, че закрилата срещу обратната сила на правните норми е също така елемент на фундаменталния принцип на правото, изведен от СЕС – принципът на правна сигурност и като елемент на общностното право обвързва държавите членки¹², като

¹⁰ Наредба № 11 от 6.04.2009 г. за условията и реда за прилагане на мярка 214 „Агроекологични плащания“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г.

¹¹ Закон за подпомагане на земеделските производители.

¹² СЕС, 18 май 2000, Дело C-107/97 (Max Rombi, Arkopharma SA), § 65.

СЕС е особено строг в преценката, когато става дума за нарушено доверие в стабилността на правното положение на засегнатите субекти. Изключение от принципа е допустимо само когато целта, която трябва да бъде постигната, го изисква и когато оправданите правни очаквания на засегнатите лица са подходящо съобразени, което в случая не е направено¹³.

Следователно считаме, че приетата разпоредба на § 15, ал. 1–3 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ се прилага спрямо правнорелевантни юридически факти, които са настъпили преди влизането ѝ в сила (действащи договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд) и засяга вече придобити права или погасени задължения. Преуреждат се вече настъпили правни последици от юридически факти, поради което е налице обратно действие на тази разпоредба. Изразяваме становището, че ретроактивността на тази правна норма в този случай е била приложена противоконституционно от законодателя, тъй като с нея се цели ограничаване на права и създаване на задължения за минало време. Конституционно недопустимо е от позициите на принципа на правовата държава законодателят впоследствие да налага неблагоприятни последици за правните субекти, които са действали точно в съответствие със съществуващата нормативна уредба. Подобен законодателен подход накарнява не само правната сигурност, но и предвидимостта на нормативната уредба като основни характеристики на правовата държава¹⁴. Отмяната на § 15, ал. 1–3 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ следва да доведе и до отмяната на ал. 4–7 от същата разпоредба, тъй като не могат да имат самостоятелно приложение.

2. В контекста на гореизложеното считаме, че разпоредбата на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ противоречи и на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България. Като цяло процесните текстове на ЗСПЗЗ са разписани при хипотезата на недобросъвестност и за ползватели, които не отглеждат животни. В действителност освен такива ползватели има множество дребни и средни животновъди (в това число и биоживотновъди), които са наели или са арендатори на толкова пасища, колкото са действително необходими за отглежданите от тях животни, и отговарят на условията за допустимост за кандидатстване за подпомагане съгласно предходния национален стандарт 4.1¹⁵ и Наредба № 5/2009 г., а именно при гъстота на животните от минимум 0,15 ЖЕ на хектар. Много от тях са започнали биологична сертификация на ползваните от тях пасища или са поели други агроекологични ангажименти върху тези площи. Те нямат възможност да увеличат почти седемкратно броя на отглежданите от тях животни (такава е разликата между изискванията на чл. 37и ЗСПЗЗ и чл. 9, ал. 2 на Наредба 5/

¹³ СЕС, Дело Т-310/06, Република Унгария срещу Комисия на ЕО, § 64.

¹⁴ Решение № 7/29.09.2009 г. на Конституционния съд по к. д. №11/2009 г.

¹⁵ Отменен със Заповед № РД09-122/23.02.2015 г. на министъра на земеделието и храните.

2009 г.), а дори да го направят – ползваните пасища няма да са достатъчни за изхранване на животните. Важно е да се отбележи, че по някои мерки има и изисквания за максимална гъстота на животните (направление ВПС по м. 10 „Агроекология и климат“, както и Планове за управление на националните паркове), но автоматично приложимите разпоредби на ЗСПЗЗ не позволяват да се вземе предвид индивидуалната ситуация на всеки един стопанин животновъд. По начина, по който е разписан § 15, ал. 1–3 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, ще бъдат прекратявани договори, а животновъдите ще бъдат принудени да кандидатстват за разпределение на други пасища, след като вече са почистили и разработили ползваните до момента затревени площи, и са направили огромни инвестиции за това. Същата ситуация е относима и при прекратяване или промяна на договорите за наем или аренда (чл. 37м ЗСПЗЗ). Ще пострадат голяма част дребни фермери – животновъди, а на заложените изисквания ще могат да отговорят само малка група едри собственици на животновъдни обекти с десетки хиляди глави животни, които в повечето случаи се отглеждат на ясла, а не пасищно, но формално ще отговорят на условията за получаване на хиляди декари постоянно затревени площи. Това още повече ще изостри неравнопоставеността между едрите животновъди и дребните фермери, отглеждащи животни. Освен това ще има изключително неблагоприятни последици за дребното и месодайното животновъдство в планинските райони, намиращи се в повече от тежко икономическо състояние. Не само това, но процесните разпоредби ще засегнат и ползватели, които не са животновъди, но стопанисват пасища, мери и ливади, като за целта са вложили средства и труд, и ще загубят доходите си и ще останат повече пустеещи земи.

Конституционният съд посочва¹⁶, че свободната стопанска инициатива може да се разгърне само при законова сигурност за правните субекти при осъществяване на тяхната стопанска дейност, а промените в условията на сключен договор с един закон несъмнено създават несигурност при осъществяване на стопанската инициатива и пречат на нейното свободно разгръщане. В същото това решение съдът е постановил: *Нормално е инвестициите да бъдат съобразени и стопанската дейност да се развие с оглед времетраенето на договора, за отстъпено право на ползване. Скъсяването на неговия срок със закон, който има обратно действие, повече от очевидно противоречи на конституционния принцип инвестициите и стопанската дейност да се закрилят от закона. Това скъсяване на срока може да представлява непосилно бреме както за инвеститора, така и за самата държава, ако трябва да заплаща направените инвестиции.*

Следователно при отстъпено право на ползване на земи от държавния и общинския поземлен фонд ползвателите трябва да имат възможност да развият стопанската

¹⁶ Решение № 7/10.04.2001 г. на Конституционния съд по к. д. № 1/2001 г.

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 стопанската дейност и инвестициите да се закрилят от закона. Още повече, с § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ се поставят условия за многократно увеличение на броя на животните, на които ще отговарят само ограничен кръг лица. Това законодателно решение ще доведе до загуба на инвестиции и до несигурност за осъществяването на бъдещи такива поради риска от нови законодателни промени с обратна сила, поради което е налице противоконституционност на оспорения текст на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ. Това е съществена пречка при изграждането на инвестиционни проекти, много от които са свързани с получаването на кредити, които няма да могат да бъдат изплатени в случай на прекратяване на договорите. Кой ползвател би сключил нов дългосрочен договор за наем или аренда, при положение че няма да знае в кой момент законодателството ще бъде променено и той може да загуби всички или голяма част от направените инвестиции чрез прекратяването или изменението му? Доказателство за това са и постоянните промени на глава пета „а“ ЗСПЗЗ, които говорят, че липсва всякаква целенасоченост и ясна представа за последиците от тях.

3. Нарушен е и чл. 17 от Конституцията на Република България. Отнемането на правото на ползване на засегнатите от § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ лица представлява нарушение на правото им на собственост. В Решение № 7 от 10.04.2001 г. по к. д. № 1/2001 г. Конституционният съд определя, че Конституцията закриля собствеността в широкия смисъл на думата, като закрилата, която тя предоставя, се отнася до вземанията, а с още по-голямо основание – до вещните права, част от които е правото на ползване, засегнато от процесната разпоредба. Според съда, когато обратното действие на закон, който посяга на придобити права, не е мотивирано в полза на висш обществен интерес без изразена ясна воля за уреждане на последиците, то не може да бъде определено по друг начин, освен като експроприация, а това, от своя страна, нарушава не само чл. 17 от Конституцията, но влиза и в противоречие с принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Основният закон предвижда възможност за принудително отчуждаване на собственост (включително и право на ползване) в чл. 17, ал. 5. За осъществяването на тази възможност обаче безусловно необходимо е спазването на няколко (кумулятивно дадени) допълнителни изисквания, едно от които е предоставяне на предварително и равностойно обезщетение на засегнатите лица. Конституционният съд постановява, че една норма има отчуждително действие, когато отнема законосъобразно установено право на ползване, както е в настоящия случай. **За съда обстоятелството, че това право е учредено върху държавен имот, е без значение за Конституцията.** Съдът определя, че правото на ползване принадлежи на друго лице, различно от държавата, а в случая и на общините, и отнемането му е допустимо само при спазване на условията, предвидени в чл. 17, ал. 5 от Конституцията. Преуреждането на договорени отношения е само

законодателен подход, като правният ефект (и целта) на това преуреждане е тъкмо отнемането на правото на ползване, което ползвателят е придобил добросъвестно и законосъобразно.

В конкретния случай оспорената норма не отговаря на конституционните стандарти, тъй като води до прекратяване на всяко право на ползване, ако не са спазени установените от закона нови изисквания, които ще бъдат непосилни за по-голямата част от ползвателите на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд. Отделно остава под въпрос и гарантирането на другите конституционни условия – изплащането на предварително и равностойно (пазарно) обезщетение, изплатено преди отнемането на правото на собственост. Такова обезщетение нормата не предвижда. В Решение № 6/15.07.2013 г. по к. д. № 5/2013 г. Конституционният съд определя, че *...при създаването на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват чл. 17, ал. 1 от Конституцията, както и справедливия интерес в рамките на конституционния модел, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори „да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да предоставя права, които не могат да бъдат упражнявани“ (Решение № 1/2005 г. на Конституционния съд)*. В настоящия случай това задължение на законодателя не е изпълнено поради изложените по-горе съображения.

4. Казаното по-горе се прилага и по отношение на разпоредбата на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ във връзка с чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ. Законодателят ѝ придава обратна сила за договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от общинския и държавен поземлен фонд, сключени след 20.02.2015 г. и преди обнародването ѝ в ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г. Това е така, тъй като към датата на обнародването на изменението на чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ (20.02.2015 г.), чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ е бил отменен (обн., ДВ, бр. 38 от 2014 г.). Тоест за периода 20.02.2015 – 11.08.2015 г. не е било предвидено прекратяването или изменението на всички сключени договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които не отговарят на изискванията на чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ. Такава възможност, която на практика се явява санкция за засегнатите лица, се появява за първи път с обнародването на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ, като приложното му поле се разпростира не само за сключени след 11.08.2015 г. договори, но и за тези, сключени преди тази дата и след 20.02.2015 г. Следователно на разпоредбата на чл. 37м, ал. 4 е придадено обратно действие за всички договори, сключени на основание чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ в периода 20.02.2015 – 11.08.2015 г., като е предвидена санкция – прекратяването или изменението им, нарушаваща принципа на правната сигурност.

Не е ясно каква е ситуацията за животновъди, сключили договори за наем или аренда в периода 20.02.2015 – 24.02.2015 г. или след влизането в сила на разпоредбите на чл. 37и, ал. 1 ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 14 от 2015 г. – последните попадат под действието на § 15 ПЗР ЗИДЗСПЗЗ или на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ? Тоест, ако при сключва-

нето на договора отглежданите от тях пасищни животни са отговаряли на изискването на чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ (обн., ДВ, бр. 14 от 2015 г.), но след влизането в сила на чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ броят им намалее с до 30 на сто, кметът или директорът на областна дирекция „Земеделие“ следва да им **прекрати** договора съгласно горепосочения § 15 или да го **измени** на основание чл. 37м, ал. 4, т. 1 ЗСПЗЗ? Или, казано с други думи, се създава един абсолютен хаос.

С оглед на всичко гореизложено § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ и чл. 37м, ал. 4 ЗСПЗЗ противоречат на чл. 17, чл. 19, чл. 5, ал. 4 и чл. 4 от Конституцията на Република България и следва да бъдат отменени.

II) Противоречие на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ; чл. 37и, с изключение на ал. 1, посл. изр., ал. 2, ал. 3, ал. 4, посл. изр., ал. 5 и ал. 15; чл. 37м и чл. 42 ЗСПЗЗ с чл. 5, ал. 4 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България

1. Разпоредбите на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ; чл. 37и, с изключение на ал. 1, посл. изр., ал. 2, ал. 3, ал. 4, посл. изр., ал. 5 и ал. 15; чл. 37м и чл. 42 ЗСПЗЗ са разписани с цел да се дават пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд на животновъди. В чл. 5, ал. 4 от Конституцията е предвидено, че международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Договорите на Съюза предвиждат, че държавите вземат всички мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията си, произтичащи от актовете на институциите, част от които са регламентите, като е предвидено, че регламентите са задължителни в своята цялост и се прилагат пряко във всички държави членки¹⁷. От своя страна, принципът на правната сигурност, принципът на оправданите правни очаквания и този за недопускане на обратно действие са основни за правото на ЕС и СЕС им придава същата юридическа сила като тази на първичното право, а именно Договорите¹⁸. Следователно, за да бъде спазено върховенството на правото на ЕС, както и принципът на съгласуваност на нормативните актове, ЗСПЗЗ следва да отговаря на целите и нормите на регламентите в областта на ОСП, както и на основните принципи на правото на ЕС, тъй като сключените договори по силата на закона служат на ползвателите за подаване на заявления за финансово подпомагане по ОСП. Законодателното решение в процесните разпоредби на ЗСПЗЗ по никакъв начин не е съобразено с поставените цели, основни принципи и изрични разпоредби от правото на ЕС в областта на ОСП, които ще засегнем частично поради големия им брой. Това

¹⁷ Член 4 ДЕС и чл. 288ДФЕС.

¹⁸ СЕС, 3 септември 2008 г., по съединени дела C-402/05P и C-415/05P (голям състав) (Yassin Abdullah Kadi), § 306–308.

е така, тъй като с процесните разпоредби, първо, се допуска промяна на договорни отношения с обратна сила и, второ, се въвежда стандарт за спазване на определена гъстота на животни, който е непосилен за по-голямата част от земеделските производители и се отличава коренно от този, приет за получаване на помощ от ползватели на имоти, различни от държавния или общинския поземлен фонд. Допуска се и наличие на пустеещи земи. По този начин е налице несъответствие на националния закон с първичното, а оттам – и с вторичното право на ЕС.

Промените на ЗСПЗЗ са направени с идеята да се предоставят преимуществено пасища, мери и ливади на фермери, отглеждащи пасищни животни, като се прекратят договори, сключени от лица, които не са животновъди, или се изменят договори, ако гъстотата/броят на животните намалее с повече от 30 % или ако не са увеличили броя на животните си почти седемкратно¹⁹. Така поставените цели могат да бъдат оправдани единствено при условие, че е доказано, че държавата ни не разполага с достатъчно площи за отглеждането на всички пасищни животни, което, ако е вярно за някои райони на България, не е така за други. **В тежест на законодателя е да докаже такъв евентуален недостиг на площи, преди да прави промени в националното законодателство**, които ще засегнат голям брой ползватели, земеделски стопани и ще има негативни последици за тях. Например в Северна България общините разполагат с многократно по-голям ресурс от пасища, мери и ливади. Проблемът е, че процесните разпоредби са правени за конкретна ситуация, а не въз основа на принципи и на ясна идея какви могат да бъдат последиците от тях. Когато тези принципи са общоприети и са нарушени, съответно когато липсва ясна представа какви ще бъдат последиците от приемането на законодателни промени, както е в настоящия случай, такъв закон не може да бъде добър, колкото и добре да изглежда това в конкретния случай.

Целта на европейското законодателство е да се избегне изоставянето на селскостопанска земя и да се подсигури, че тя ще бъде поддържана в добро селскостопанско и екологично състояние (чл. 30, пар. 7, б. „а“) от Регламент (ЕС) № 1307/2013²⁰). Не само предходното, но чл. 4, пар. 1, буква в, ii) и iii) от Регламент (ЕС) № 1307/2013 позволява постоянно затревените площи да се поддържат чрез паша или чрез обработване, което може да бъде например косене, от лица, които не разполагат с животни, което не отговаря на изискването на чл. 37и, ал. 1 ЗСПЗЗ. Тоест, в случай на достатъчно площи за отглеждане на животни, пасищата, мерите и ливадите могат да

¹⁹ В последната редакция на чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ това увеличение е почти пет пъти.

²⁰ Регламент (ЕС) № 1307/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година 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.

бъдат предоставяни на лица, които не са животновъди, тъй като е напълно нецелесъобразно тези площи да останат пустеещи, а и целта на правото на ЕС не е такава. Предвидената възможност в чл. 37и, ал. 13 и ал. 14 ЗСПЗЗ да се предоставят пасища, мери и ливади и на ЗС, които не са животновъди, но само ако останат такива площи след разпределянето им между ползватели по силата на чл. 37и, ал. 1–12 ЗСПЗЗ, и то само за една стопанска година, по никакъв начин не определя дали ще има лица, които биха се съгласили да поддържат земята в добро земеделско и екологично състояние за много кратък период от време. Тоест не е направен анализ доколко икономически би било целесъобразно за даден субект да инвестира труд и средства за почистване и поддържане на едно пасище, след като знае, че тази инвестиция е само за една година. Разпоредбата на чл. 37и, ал. 15 ЗСПЗЗ не се отнася за предходните алинеи 13 и 14, за да може да се определи, че ще се намерят земеделски стопани, които да се съгласят да вземат пасище, мера или ливада, да ги преведат в добро земеделско състояние, т.е. да вложат средства и труд, при положение, че след изтичането на договора нямат никаква сигурност дали ще могат отново да ползват тези площи. Както се вижда и от самата разпоредба на чл. 37и, ал. 15 ЗСПЗЗ, при сключване на многогодишни договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които изцяло или частично не попадат в актуалния към датата на подписване на договора специализиран слой по чл. 5, ал. 2 от Наредба № 2/2015 г.²¹, т.е. площите не са в добро земеделско и екологично състояние, не се дължи заплащане на наемна цена, съответно арендно плащане за две стопански години от сключването на договора. Самият законодател се опитва да мотивира наемането или арендата на пасища, мери и ливади, които не са стопанисвани, като предлага две години гратисен период, същевременно в ал. 13 и ал. 14 на същия член предлага на ползвателите сключването само на едногодишни договори срещу съответното заплащане?! Не само това, но ако даден парцел не е в добро земеделско състояние и не попада в горепосочения специализиран слой, той е недопустима за подпомагане площ. Тоест никой не би наел или арендовал за една година пасище, мера или ливада, която не е поддържана, при положение че трябва да направи повече инвестиции за парцел, който не подлежи на субсидиране.

По отношение на „постоянните пасища“ Република България е длъжна да гарантира, че земя, която е била заета от постоянни пасища към 1 януари 2007 г., продължава да се поддържа като заета от постоянни пасища в посочените граници, независимо дали земята се ползва от земеделски стопани животновъди, или не (чл. 93, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1306/2013²²), като в параграф 33 от Преамбюла на

²¹ Наредба № 2 от 17 февруари 2015 г. за критериите за допустимост на земеделските площи за подпомагане по схеми и мерки за плащане на площ.

²² Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно финансирането, управлението и мониторинга на общата

Делегиран регламент (ЕС) № 640/2013²³ е записано, че през 2015 г. и 2016 г. държавите членки следва да продължат да изпълняват задълженията си съгласно съотношението, установено през 2014 г. В чл. 37 от същия делегиран регламент е определено, че държавите членки имат задължение да поддържат постоянни пасища в определено съотношение спрямо всички площи, което задължение не става ясно дали е изпълнено с процесните промени, при положение че след тях има повече пустеещи земи. В мотивите на законопроекта няма изложени съображения в тази насока, нито е посочено какво ще стане с площите, които няма да бъдат ползвани поради липса на животновъди, които да отговарят на новия стандарт, въведен от чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ, или няма да бъдат ползвани от земеделски стопани, които не разполагат с животни, но са стопанисвали такива площи преди промените на закона. Законодателят изрично е предвиждал в чл. 37р ЗСПЗЗ (отм., ДВ, бр. 38 от 2014 г.), че министърът на земеделието и храните в изпълнение на правото на ЕС определя със заповед размера на земята, която е заета с постоянни пасища, като подобна редакция липсва в новите разпоредби на закона.

Поради автоматичния си характер процесните разпоредби на ЗСПЗЗ не отчитат изискванията на чл. 7 от Делегиран регламент (ЕС) № 807/2014 на Комисията от 11 март 2014 г.²⁴, съгласно който ангажиментите за екстензификация на животновъдството, които са поети съгласно мярката за агроекология и климат, посочена в член 28 от Регламент (ЕС) № 1305/2013²⁵, следва да отговарят на определени условия, като изискването 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 изслуждането на почвата, се отчита броят на животните, които се отглеждат в стопанството и за които

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.

²³ Делегиран регламент (ЕС) № 640/2014 на Комисията от 11 март 2014 година за допълнение на Регламент (ЕС) № 1306/2013 на Европейския парламент и на Съвета по отношение на интегрираната система за администриране и контрол и условията за отказ или оттегляне на плащанията и административните санкции, приложими към директните плащания, подпомагането на развитието на селските райони и кръстосаното съответствие.

²⁴ 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.

²⁵ Регламент (ЕС) № 1305/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 година относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета.

се отнася въпросния ангажимент. Следователно, ако ползвател е поел ангажимент за ограничаване на изслужването на почвата, като за това е предвиден определен брой животни, с промените в закона няма да бъде в състояние да го спази при например по-малко от 1 ЖЕ/1,5 ха (чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ, обн., ДВ, бр. 61 от 2016 г.), което, от своя страна, води до противоречие на закона с горепосочения регламент.

Оспорените разпоредбите на ЗСПЗЗ по никакъв начин не спазват изискванията на Регламент (ЕС) № 1305/2013 за развитието на микропредприятията и малките и средните предприятия (МСП), за които ще е много трудно да спазят новите условия на закона за 1 ЖЕ/1,5 ха за земи до 7 категория, спрямо изискванията на чл. 9, ал. 2 от Наредба № 5/2009 г., предвиждащ 0,15 ЖЕ/ха. Изводът е повече от логичен, като се има предвид икономическото състояние на всички МСП. В съображение 18 от Преамбюла на Регламента е определено, че *МСП формират гръбнака на икономиката в селските райони на Съюза. развитието на стопанства и неселскостопански предприятия следва да е насочено към насърчване на заетостта и разкриване на качествени работни места в селските райони, запазването на съществуващите работни места, намаляването на сезонните колебания в заетостта, развитието на неселскостопанските сектори извън селското стопанство и преработката на селскостопански продукти и хранително-вкусовата промишленост*. Направените промени на закона поставят МСП в ситуация на несигурност, тъй като няма да могат да спазят условията му, което, от своя страна, ще доведе до загубата на стопанствата им и безработица, и следователно до противоречие с целите и изискванията на Регламента.

Процесните разпоредби по никакъв начин не насърчават установяването на младите земеделски стопани, тъй като изискват допълнителен капитал за започване или за продължаване на дейността им, необходим за закупуването на животни, което отново е в разрез с горепосочения Регламент (ЕС) № 1305/2013. Държавата, от своя страна, не е предвидила механизъм, който по някакъв начин да компенсира тези допълнителни и извънредни инвестиции. развитието на младите земеделски стопани е един от основните приоритети на ЕС. В съображение 17 от Преамбюла на същия Регламент ясно е посочено, че *с цел да се предоставят решения за проблемите на младите земеделски стопани, свързани с достъпа до земя, държавите членки могат също да предлагат това подпомагане в съчетание с други форми на подкрепа, например чрез използването на финансови инструменти* (в тази насока е и чл. 19 от Регламента). От съображението се вижда, че държавите не само следва да предоставят решения на проблемите със земя на младите земеделски стопани, но трябва да предвидят и други форми на подкрепа. Прекратяването или изменението на договори на такива земеделски стопани се явява санкция, която ще доведе до безработица сред тях поради загубата на стопанствата им. Отделно по този начин се създава и ситуация на несигурност не само за договорите, които следва да бъдат прекратени или

изменени с процесните разпоредби, а и относно сключването на бъдещи договори за наем или аренда на държавна или общинска земеделска земя, които ще подлежат на прекратяване или изменение всеки път, когато бъдат приети нови законодателни промени. Това, от своя страна, противоречи напълно на основните принципи на оправданите правни очаквания и на правната сигурност, предвидени от правото на ЕС. Също така води и до неравно правно третиране на земеделските стопани на основата на социалния признак „възраст“ на ползватели на пасища, мери и ливади на земи от държавния/общинския поземлен фонд.

В съображение 23 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 е предвидено, че чрез плащания по програмите на ЕС следва да се насърчава биологичното земеделие и хуманното отношение към животните. Това трябва да става с увеличаване на полезните взаимодействия при биологичното разнообразие, генерираните от мярката за биологично земеделие ползи, колективните договори или сътрудничеството между земеделските стопани с цел обхващането на по-големи съседни райони. С промените на закона това няма да бъде възможно в случай на двама ползватели, прилагащи биологично земеделие, от които единият ще отговаря на изискванията на закона (ще има нужния брой ЖЕ/ха), а другият – не. В такава ситуация какво ще стане с един колективен договор или споразумение, сключено между тях? То също ще трябва да бъде прекратено, което е в абсолютен разрез с целта на Регламента. Същият резултат ще сполети и колективните териториални проекти, създадените по споразумение масиви за ползване на земеделски земи (чл. 37в, ал. 1 ЗСПЗЗ), предвидени като форма на сътрудничество в чл. 35 от Регламент (ЕС) № 1305/2013, както и колективните инвестиции, предвидени от чл. 17 от Регламента и отнасящи се до подпомагане на развитието на селските райони. Важно е да се подчертае, че и двете мерки, предвидени от горесцитираните членове, държат челните места в списъка с мерките, касаещ приоритетите на Съюза за развитие на селските райони (вж. Приложение VI от Регламент (ЕС) № 1305/2013). Освен това в съображение 25 от Регламент (ЕС) № 1305/2013 е предвидено още, че чрез плащания държавите членки трябва да насърчават земеделските стопани в планински райони или в други райони с природни или други специфични ограничения да използват постоянно земеделските земи, за поддържането на ландшафта, както и за поддържането и насърчаването на системи за устойчиво селско стопанство. Насърчаването на такива стопани трудно може да бъде осъществявано чрез прекратяването или изменението на договорите им за наем или аренда, които са сключили с държавата или общините.

Следователно от всички горепосочени примери ясно се вижда, че целите на нововъведените разпоредби на ЗСПЗЗ са в пълно противоречие с основни принципи на ЕС, които имат същата юридическа сила като тази на първичното му право, както и с поставените цели и изричните разпоредби на правото на съюза, което води до нарушение на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

2. Процесните разпоредби изменят значително условията, на които следва да отговарят земеделските стопани, които кандидатстват за финансово подпомагане по различни схеми, мерки и програми, като се въвежда двоен стандарт относно възможността за получаване на това подпомагане. Това, от своя страна, води до неравноправно третиране на земеделските стопани на основата на социален признак „имууществено състояние“ – частна собственост на пасища, мери и ливади и наемане/арендуване на земи от държавния/общинския поземлен фонд. Това е така, тъй като чл. 9, ал. 2 от Наредба № 5/2009 г. предвижда, че заявяване за подпомагане на постоянни или временни пасища се извършва при спазване на гъстота на животните от минимум 0,15 ЖЕ на хектар, а не с например 1 ЖЕ на 1.5 ха за земи до седма категория, както е предвидено в чл. 37и, ал. 4 ЗСПЗЗ. В изпълнение на този стандарт земеделски стопани, които кандидатстват за подпомагане по схеми, мерки и програми на ОСП и са собственици на пасища, мери и ливади или са сключили договор с частни физически или юридически лица, за по-малък брой животни ще могат да разполагат с по-голяма площ земеделска земя, т.е. ще имат право на повече помощи, свързани с ползваните от тях площи, в сравнение с тези стопани, които имат сключен договор за наем или аренда за ползването на държавни или общински земеделски земи. Не само това, но при несъответствие с условията на чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 ЗСПЗЗ стопаните, сключили договори преди 24.02.2015 г., ще загубят всякакво финансово подпомагане, предвидено от ОСП и приложимото национално законодателство в тази област. Въвеждането на този двоен стандарт, от своя страна, води и до нарушение на правилата за съгласуваност на различни закони (ЗСПЗЗ, ЗПЗП и горепосочените регламенти)²⁶. Прекратяването или изменението на договори на земеделски стопани ще доведе до пустеещи земи и загуби за общините и държавата, тъй като в повечето райони на България има много повече земи за пасища, мери и ливади, отколкото животновъди и съответен брой животни.

Ще Ви представим един нагледен пример относно изложените по-горе аргументи, като се позовем на Приложение II от Регламент за изпълнение (ЕС) № 808/2014, касаещо таблица с Коефициентите на преобразуване на животните в ЖЕ, предвидено и в националното законодателство в § 1, т. 6 от Наредба № 5/2009 г. и в § 23 от ДР на ЗСПЗЗ. В горепосоченото приложение е определено, че една коза се равнява на 0,15 ЖЕ. Следователно земеделски стопанин животновъд, който е сключил договор за ползване на пасища, мери и ливади с частно лице за имоти от първа до седма категория и с обща площ от 1 хектар, за да може да получи финансово подпомагане за схемите и мерките, предвидени от ОСП за ползваната от него площ, съгласно Наредба № 5/2009 г. той трябва да притежава една коза или 0,15 ЖЕ за 1 ха. В дру-

²⁶ Решение № 3/21.03.2012 г. на Конституционния съд по к. д. № 12/2011 г.

гия случай животновъд, сключил договор за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, на основание § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ във връзка с чл. 37и, ал. 4, изр. 1, предл. 1 от същия закон, трябва да разполага с почти **седем кози**²⁷ при редакцията на закона в ДВ, бр. 61 от 11.08.2015 г., а сега – с почти **пет кози** след изменението на чл. 37и в ДВ, бр. 61 от 5.08.2016 г., за да може да претендира за получаването на **същата сума** за подпомагане като първия, за същата площ от 1 хектар. Следователно, за да не бъдат прекратени или изменени договорите, сключени с държавата и общините за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които са правно основание за получаването на финансово подпомагане, предвидено от ОСП и държавния бюджет, животновъдите са принудени да инвестират огромни средства за закупуването на животни, както и за тяхното отглеждане (напр. за построяването на допълнителни постройки, за отглеждането им), а сумата за тяхното подпомагане за ползваните площи ще бъде същата като за тези, които са сключили договори за наем или аренда с частни физически или юридически лица. Тази ситуация определя неравно третиране на земеделските стопани, без да има обективни причини, които да го налагат, т.е. се създава ситуация на дискриминация. Същата е ситуацията и със земеделски стопани, които не разполагат с животни, но стопанисват пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд. Последните следва да станат животновъди, да направят огромни инвестиции, за да не загубят вече направените такива и за да могат да получат финансовото подпомагане за ползваните от тях площи, на което биха имали право дори без животни, ако бяха сключили договор за наем или аренда с частни физически и юридически лица. Следва да се подчертае, че не всички ползватели на земи от държавния и общинския поземлен фонд, които не са животновъди, са недобросъвестни, което е мотивирало процесните промени на закона.

Не само това, но не става ясно защо е предвидено различно третиране на ползватели животновъди, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24.02.2015 г., и на тези, сключили такива договори след тази дата. Съгласно чл. 37м, ал. 4, т. 1 ЗСПЗЗ, ако в животновъдния обект броят на регистрираните пасищни селскостопански животни е с над 30 на сто по-малък от броя им към сключването на договорите за наем или аренда, **договорите се изменят**, като площта се определя в съответствие с процентното намаление на броя на животните. Тоест, ако животновъд е сключил след 24.02.2015 г. договор за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд и броят на неговите животни е с над 30 на сто по-малък от броя им към сключването на договора, той няма да бъде санкциониран с **прекратяване** на

²⁷ Използва се формулата 1ЖЕ/0,15ЖЕ за 1 ха и се получава 6,66 кози за 1ха.

договора, а само с неговото **изменение**, а ако броят на животните не е намалял с над 30 на сто, договърът не се променя. По този начин дори при изменение на договора пред него остава възможността да кандидатства за финансово подпомагане, предвидено от ОСП и държавния бюджет, и да запази стопанството си. Същата възможност можеше да бъде предвидена и за договори, сключени преди 24.02.2015 г., за да бъде избегнато неравното третиране на земеделските стопани, но вместо това законът предвижда по-тежка санкция, без да има някакво логично обяснение за това, нито защита на обществен интерес. Това не означава, че предвиденото в закона изменение на договорите е правилно, защото както вече беше изследвано, това не е така.

Ситуация на различно третиране се налага и от разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, която предвижда, че земеделски стопани животновъди, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24.02.2015 г. и одобрени по направлението по чл. 3, т. 3 от Наредба № 4 от 24 февруари 2015 г. за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“, за да запазят договорите си, трябва да спазват съотношение за минимум **0,15 ЖЕ на хектар, независимо от категорията на земята**. Наредба № 4/2015 г. е влязла в сила на 27.02.2015 г., като Мярка 11 „Биологично земеделие“ замества мярка 214 „Агроекологични плащания“ за следващия период 2014–2020 г. Въпросът, който се поставя, е следният: какво налага различното третиране на земеделски стопани животновъд, сключил договор за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24.02.2015 г. и поел 5-годишен ангажимент по мярка 214, който не е приключил, но с промените в закона е длъжен да спазва съотношение от минимум 1 ЖЕ на хектар (след изм. и допълн. на 1 ЖЕ на 1,5 ха) в имоти от първа до седма категория и минимум 1 ЖЕ за не повече от 2 ха или 3 ха в актуалната редакция на разпоредбата в имоти от осма до десета категория, и животновъд, сключил преди 24.02.2015 г. същия договор, който е поел също 5-годишен ангажимент, но този път по Мярка 11, и който трябва да спазва съотношението за минимум 0,15 ЖЕ на хектар независимо от категорията на земята (§ 15, ал. 2 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ)? Това различно третиране е напълно неоснователно, немотивирано и не отговаря на по-висш обществен интерес. То води до огромни имуществени вреди за земеделски стопани, поели 5-годишен ангажимент по мярка 214, тъй като съгласно чл. 24, ал. 1, от Наредба № 11/2009 г. агроекологичните дейности или направления по чл. 2, ал. 1, т. 1, б. „а“, т. 2, 3, 4 от същата Наредба се извършват **върху едни и същи площи за едни и същи блокове** на земеделското стопанство в **петгодишен период** от поемане на агроекологичното задължение. Съгласно чл. 24, ал. 2 от Наредба № 11/2009 г. одобрената площ за извършване на агроекологични дейности или направления по чл. 2, ал. 1, т. 1, б. „а“, т. 2, 3, 4 от Наредбата може да бъде намалена с не повече от 10 %, като всяка година поне 90 % от площта по съответното направление се припокрива географски с площта, за която има поет агроекологичен

ангажимент. Член 18, ал. 3, т. 3 от същата наредба предвижда, че Държавен фонд „Земеделие“ **прекратява агроекологичния ангажимент и подпомаганите лица възстановяват получената финансова помощ** по съответното направление съобразно разпоредбите на ал. 4, когато не са спазили изискванията на чл. 24, ал. 2. Така например, ако земеделски стопанин е сключил през 2013 г. договор за наем или аренда на пасища, мери и ливади с общината или държавата и е поел 5-годишен ангажимент по мярка 214, но договърът му бъде прекратен поради невъзможността да спази разпоредбите на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ, той ще бъде длъжен да върне всички получени субсидии за периода от 2013 г. до прекратяването на договора му. Следователно при прекратяване на договорите за наем или аренда на основание § 15, ал. 1 и ал. 3 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ земеделски стопани, сключили 5-годишен ангажимент по „мярка 214“ не само няма да имат право на финансово подпомагане до изтичането на ангажимента им, но ще бъдат задължени и да върнат вече получените субсидии, което ще доведе до значителни и непоправими вреди за стопанствата им. Не само че им се отнема правото на ползване, без да има предвидено обезщетение, но засегнатите лица трябва да върнат на държавата и получените добросъвестно субсидии.

От всичко гореизложено следва, че с процесните разпоредби се създава ситуация на дискриминация, която е забранена не само от чл. 6, ал. 2 от Конституцията, но и от Закона за защита от дискриминация, от правото на ЕС, както и от чл. 14 ЕКПЧ. Конституционният съд е имал възможността да се произнесе по интерпретацията на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. В Тълкувателно решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г., обн., ДВ, бр. 93 от 1992 г., съдът е определил, че *равенството пред закона означава равнопоставеност на всички граждани пред закона и задължение за еднаквото им третиране от държавната власт*²⁸, като „*привилегии, основани на посочените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци, са нарушения на принципа за равенство на всички граждани пред закона.*

В настоящия случай процесните разпоредби от ЗСПЗЗ поставят ЗС, сключили договори за ползване на мери, пасища и ливади с частни лица, в по-благоприятно положение в сравнение с тези, сключили същите договори с държавата и общините. Конституционният съд определя, че ограничение на правата и предоставяне на привилегии на определени социални групи е допустимо според Конституцията, но само ако се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона²⁸. В настоящия случай не става въпрос за две различни групи граждани, а за земеделски стопани, които трябва да попадат в една и съща група, т.е. неравнопоставеността им пред закона не трябва да бъде до-

²⁸ ТР № 14/10.11.1992 г. на Конституционния съд.

пускана. Що се касае до общественото необходимите ограничения, които биха узаконили такова различно третиране, такива не са налице. Животновъдите, сключили договори за наем или аренда на земи от общинския и държавния поземлен фонд, ще бъдат поставени в ситуация на неконкурентоспособност, което ще предизвика или повишаването на цените, и следователно ощетяването на българските потребители, или ще ги доведе до състояние на фалит, което, от своя страна, ще има за последствие увеличаване на безработицата, както и всички други неблагоприятни последици, които бяха разгледани. От друга страна, земеделските стопани, които нямат животни, но имат сключени дългосрочни договори за наем или аренда и стопанисват пасища, мери и ливади, с прекратяването на договорите им ще загубят направени инвестиции и доходите от стопанствата си. Загуби ще търпят и общините, и държавата, тъй като при наличието на повече от необходимите за всички животновъди и земеделски стопани пасища, мери и ливади за даден район, за тези земи няма да получават приходи, съответно земята ще остане пустееща. Голяма част от кметовете на общините отказват да прекратяват договорите за наем или аренда, което, от своя страна, води до друг проблем, а именно земеделски стопани, които не отговарят на изискванията на процесните разпоредби, но все още договорите им не са прекратени или изменени, не могат да ги заявят за подпомагане. Това е така, тъй като системата на Министерството на земеделието, храните и горите отчита автоматично договорите, които не отговарят на чл. 37 и ЗСПЗЗ за прекратени, съответно не могат да бъдат счети за правно основание за получаване на помощи. Получава се една абсурдна ситуация именно поради приемането на процесните разпоредби, без да се вземе предвид какви ще бъдат последствията.

От наложените двойни стандарти за спазване на гъстота на животни ще пострада голяма част дребни фермери – животновъди, а на заложените изисквания ще могат да отговорят само малка група едри собственици на животновъдни обекти. Създава се неравенство в третирането и между самите животновъди, сключили договори за наем или аренда с държавата или общините. По този начин чрез привидно неутрална разпоредба множество лица ще бъдат поставени в по-неблагоприятно положение в сравнение с други лица в сходно положение, което е забранено и съгласно чл. 4, ал. 3 от Закона за защита от дискриминация. Неравното правно третиране на земеделските стопани в този случай се основа на социален признак „лично положение“ и „имуществено състояние“.

Процесните разпоредби не отговарят и на чл. 20 от Хартата на основните права на Европейския съюз, която гласи, че *всички хора са равни пред закона*. СЕС многократно е имал възможността да се произнесе по интерпретацията на този член. В свое решение от 15 май 2014 г. по дело № C-135/13 (Szatmári Malom Kft. срещу Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Központi Szerve), Съдът напомня в § 65 от решението, че съгласно член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отна-

сят за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза, като са длъжни и да осигурят спазването на общите принципи на това право, и по-конкретно на принципа на равно третиране, закрепен в член 20 от тази Харта. В настоящият случай процесните разпоредби от ЗСПЗЗ налагат нови условия за допускането на земеделските стопани до кандидатстване по европейски програми за подпомагане, както и други мерки, предвидени от ОСП на ЕС, което определя, че тези норми на закона следва да отговарят на основните права, предвидени от Хартата. В § 66 от същото решение Съдът е постановил, че „*съгласно постоянната съдебна практика 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*“. В случая, ако се разглежда дали законът се прилага за всички сключили договори за наем или аренда преди 24.02.2015 г. и за периода 20.02.2015 – 11.08.2015 г., както и дали гъстотата на животните е една и съща за една и съща площ, то тогава принципът на равно третиране е спазен. Наистина законът не прави разлика между засегнатите лица. Но именно там е проблемът, тъй като ако лица, които се намират в различно положение, се третират по сходен начин, то принципът на равно третиране е нарушен. В тази насока е и практиката на Конституционния съд, според която диференциация в по-голяма степен отчита и въвежда в закона точното и справедливо приложение на равенството, тъй като без нея не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона²⁹.

В случая липсва напълно диференциация на различните положения на земеделските стопани. Както беше посочено по-горе, ако например един земеделски стопанин е поел 5-годишен ангажимент по мярка 214 агроекология и договорът за наем или аренда бъде прекратен или изменен, той не само ще загуби субсидии, а трябва да възстанови вече получените такива за предходни години. Не такава е ситуацията на земеделски производители, които не са поели такъв ангажимент и не трябва да възстановяват получените от тях за предходни години субсидии. От примера се вижда, че лица, които се намират в различно положение, се третират по един и същ начин, което е нарушение на принципа на равно третиране. Позицията на Съда в Страсбург е идентична с тази на СЕС, а именно, че разпоредбите на чл. 14 от ЕКПЧ изискват от държавите членки да не третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, без да са предвидени обективни и разумни основания за това (ЕСПЧ, 6 април 2000 г., *Тлименос (Thlimmenos) срещу Гърция*, жалба № 34369/97, § 44). Следователно разпоредбите на ЗСПЗЗ противоречат и на чл. 14 от Конвенцията, комбиниран с чл. 1 от Протокол 1 от същата.

²⁹ Решение № 6/27.04.2010 г. на Конституционния съд по к. д. № 16/2009 г.

Предвид изложеното отмяната на чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 следва да доведе до отмяната на останалите засегнати алинеи на разпоредбата (всички алинеи с изключение на ал. 1, посл. изр., ал. 2, ал. 3, ал. 4, посл. изр., ал. 5 и ал. 15), тъй като те не могат да имат самостоятелно приложение. Тази отмяна следва да доведе до отмяната и на чл. 37м и чл. 42 ЗСПЗЗ, защото последните норми са свързани с чл. 37и от закона и също не могат да имат самостоятелно приложение.

С оглед на всичко гореизложено и на основание чл. 150, ал. 4 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2, предложение първо от Конституцията на Република България молим да образувате конституционно дело и внасяме настоящото искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на § 15 от ПЗР към ЗИДЗСПЗЗ; чл. 37и, с изключение на ал. 1, посл. изр., ал. 2, ал. 3, ал. 4, посл. изр., ал. 5 и ал. 15; чл. 37м и чл. 42 ЗСПЗЗ.

В случай че Конституционният съд се изправи пред съмнения относно интерпретацията на правото на ЕС, Ви молим да отправите преюдициално запитване до Съда на ЕС. Тази практика вече се прилага от други конституционни съдилища на държавите членки, като например този на Франция (СЕС, 30 май 2013 г., Дело С-168/13).

Молим да определите като заинтересовани страни по делото Народното събрание, президента на Република България, Европейската комисия, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, Министерството на земеделието, храните и горите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Сдружение с нестопанска цел „Българска асоциация биопродукти“.

Съгласно чл. 18, ал. 5 от ПОДКС прилагаме преписи от искането за предложениите заинтересовани страни.

Предложението за сезиране на Конституционния съд на Република България с искане за обявяване на противоконституционност на оспорените разпоредби от Преходните и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи е прието на заседание на Висшия адвокатски съвет на 28.09.2017 г. с 9 гласа „за“, 5 гласа „против“ и без „въздържали се“ и на заседание на 24.11.2017 г. с 9 гласа „за“, 1 глас „против“ и 1 глас „въздържал се“.

Прилагаме преписи от решенията на Висшия адвокатски съвет.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА