

# РЕШЕНИЕ

№ 1259

гр. София, 26.02.2021 г.

## В ИМЕТО НА НАРОДА

**АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД - СОФИЯ-ГРАД, Второ отделение 27 състав,**  
в публично заседание на 26.01.2021 г. в следния състав:

**СЪДИЯ: Цветанка Паунова**

при участието на секретаря Цветанка Митакева, като разгледа дело номер **6672** по описа за **2020** година докладвано от съдията, и за да се произнесе взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 145-178 от Административнопроцесуалния кодекс /АПК/ във вр. с чл. 68, ал. 1 от Закона за защита от дискриминация /ЗЗДискр./.

Делото е образувано по жалба на М. В. Ц. от [населено място] срещу Решение № 322/10.06.2020г. на Комисията за защита от дискриминация /КЗД/, Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, с което е установено, че разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.) във вр. с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 от ЗСПЗЗ (ред. ДВ, бр. 14/2015г.) не представлява нарушение на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“, както и е установено, че с прекратяване на договора за наем на земеделска земя от 22.06.2012г. по отношение на М. В. Ц. не е извършен акт на дискриминация по признак „обществено положение“ от страна на кмета на [община].

Със същото решение КЗД е оставила без уважение жалба с вх. № 44-00-1409/05.09.2017г. и допълнение към нея с вх. № 44-00-1989/05.07.2017г., подадени от М. В. Ц..

В жалбата са развити доводи за незаконосъобразност на обжалвания административен акт, поради издаването му при съществени нарушения на административнопроизводствените правила, тъй като органът се е произнесъл без да е обсъдил всички приложени доказателства, както и в противоречие с материалноправните разпоредби, като се иска неговата отмяна. Сочи се, че решаващият състав на КЗД едностранно е изследвал изнесените пред него

обстоятелства. По същество се излага, че е налице неравно третиране на земеделски производители, които не отглеждат пасищни животни, спрямо земеделски производители животновъди, във връзка с отдаване под наем на земеделски земи, пасища и мери от общинския поземлен фонд.

В съдебно заседание жалбоподателят, редовно призован, не се явява и не се представлява.

Ответникът – Комисия за защита от дискриминация, в съдебно заседание се представлява от юрк. Б., който моли за отхвърляне на жалбата и претендира юрисконсултско възнаграждение.

Заинтересованата страна - кмет на [община], за съдебно заседание редовно призован, не се явява и не се представлява. Представя писмен отговор, в който взема становище за неоснователност на жалбата.

Заинтересованата страна - министърът на земеделието, храните и горите, представлява се от юрк. Н., който моли за отхвърляне на жалбата.

Административен съд София-град, след като се запозна с приложените по делото писмени доказателства и становищата на страните, приема за установено следното от фактическа страна:

Производството пред административния орган е образувано по жалба вх. № 44-00-1409/15.05.2017г. от М. Ц. за осъществено спрямо него нарушение на ЗЗДискр. от [община]. В жалбата са изнесени твърдения, че в края на 2015г. е било прието изменение на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи /ЗСПЗЗ/, касаещо земите от държавния и общинския поземлен фонд. Изменението предвижда, че за да продължат да участват в програми за подпомагане на ЕС, всички земеделски производители, които не притежават животни, следва да приведат договорите си в съответствие с новите изисквания на чл. 37и, а именно – да разполагат към 01.02.2016г. със съответстващия на наетата площ брой собствени животни. В противен случай, договорите, сключени с общините, ще бъдат едностранно прекратени, както е станало и с договора на жалбоподателя. Счита, че почистването на пасища и мери от нежелана растителност се извършва, за да може домашните и дивите животни да пасат в съответните площи свободно и без пречки и това не е повод да бъде приета посочената поправка в чл. 37и от ЗСПЗЗ. По този начин всички земеделски производители, с изключение на животновъдите, са ограничени да се възползват от посочените програми за подпомагане на площ. С това намира, че е осъществена дискриминация спрямо него, тъй като е лишен от възможността да увеличи индивидуалните си доходи в противоречие на чл. 39, т. 1, б от ДФЕС. Нарушени са основни права на земеделските производители като например принципът на прозрачност и изискването за липса на дискриминация, заложен в Съображение 4 и 7 на Регламент (ЕС) № 1306/2013, както и че при провеждането им не са спазени основни процесуални правила в административното право.

С Разпореждане № 614/05.09.2017г. на Председателя на КЗД е образувана преписка № 175/2017г. по жалбата на Ц., като с оглед оплакванията за дискриминация по признак „обществено положение“, преписката е разпределена на Четвърти специализиран постоянен заседателен състав и е възложено на членовете на състава да определят председател и докладчик по преписката, който да започне процедура по проучване за изясняване на фактите и обстоятелствата от значение за случая.

С Решение № 46/26.01.2018г. на КЗД, Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, на основание чл. 52, ал. 2 от ЗЗДискр. във вр. с чл. 70, ал. 1 от ЗЗДискр. и чл.

27, ал. 2, т. 6 и чл. 130, ал. 2 от АПК, е оставена без разглеждане жалба вх. № 44-00-1409/15.05.2017г. и допълнение към нея с вх. № 44-00-1989/05.07.2017г. и е прекратено производството по преписка № 175/2017г. по описа на КЗД.

С определение № 5456/04.09.2018г. по адм. д. № 6607/2018г. на АССГ е отменено Решение № 46/26.01.2018г. на КЗД и преписката е върната за произнасяне по същество.

С Разпореждане № 37/21.01.2019г. на председателя на КЗД е възобновено производството по преписка № 175/2017г., същата е разпределена на Четвърти специализиран постоянен заседателен състав, който е избрал председател на състава и докладчик, съгласно писмо № 12-11-339/29.01.2019г.

За пълното и обективно изясняване на фактическата обстановка по случая, в изпълнение на чл. 55 и сл. от ЗЗДискр., съставът на КЗД е реализирал предвидената в специалния закон процедура по проучване, като е изискал и приложил по преписката становища от страните и е приобшил представените от участниците в производството доказателства, подробно описани и обсъдени в обстоятелствената част на оспорваното решение. Изготвен е доклад-заключение на докладчика по преписката О. К. (л. 147-153), в който е изразено становище за изяснена фактическа обстановка и е предложено да се насрочи открито заседание за разглеждане на преписката. Видно от приложения по делото протокол, съгласно чл. 60 и сл. от ЗЗДискр., проведено е открито заседание, за което страните са били надлежно призовани. Не е водена помирителна процедура по чл. 62, ал. 1 от ЗЗДискр. поради липса на воля у страните. Изслушани са направените от присъстващите искания и изложените пред Комисията съображения по същество, предоставена е възможност за депозиране на заключителни писмени становища, като е обявено, че КЗД ще се произнесе с решение по преписката. Постановено е Решение № 322/10.06.2020г. на КЗД, с което Четвърти специализиран постоянен заседателен състав се е произнесъл, както следва:

1. Установява, че разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.) във вр. с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 от ЗСПЗЗ (ред. ДВ, бр. 14/2015г.) не представлява нарушение на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“.

2. Установява, че с прекратяване на договор за наем на земеделска земя от 22.06.2012г. по отношение на М. В. Ц. не е извършен акт на дискриминация по признак „обществено положение“ от страна на кмета на [община].

3. Остава без уважение жалба с вх. № 44-00-1409/05.09.2017г. и допълнение към нея с вх. № 44-00-1989/05.07.2017г., подадени от М. В. Ц..

При така установената фактическа обстановка, съдът прави следните правни изводи:

Жалбата е допустима, като подадена от надлежна страна - адресат на административния акт, в рамките на преклузивния срок, предвид датата на съобщаване на решението - 19.06.2020г. (ИД на л. 200-гръб) и датата на депозиране на жалбата пред АССГ – 02.07.2020г.

Разгледана по същество жалбата е основателна.

Оспореното решение е постановено от компетентен орган – заседателен състав на Комисията за защита от дискриминация, конституиран съгласно Разпореждане № 37/21.01.2019г. на председателя на КЗД за образуване на преписка и Заповед № 12-11-488/04.02.2020г. (л. 160) за заместване на член от заседателен състав. Разпоредбата на чл. 64 от ЗЗДискр. във вр. с чл. 35, ал. 2 от ППКЗД предвижда, че решенията се вземат с обикновено мнозинство от членовете на заседателния състав и се подписват от него, като при несъгласие на член от състава с решението на

мнозинството, последният го подписва с особено мнение, което мотивира. В случая е налице идентичност между лицата, които са присъствали на проведеното последно заседание, и тези, които са се подписали под крайния акт.

Решението обаче е постановено в нарушение на изискванията за форма на акта съгласно чл. 59, ал. 2 от АПК и чл. 66 от ЗЗДискр., тъй като е налице съществено разминаване между мотиви и диспозитив, поради което не могат да се установят съображенията на КЗД да се произнесе с решение по чл. 65, т. 5 от ЗЗДискр.

Производството пред КЗД е образувано по жалба и допълнение към нея, подадени от М. Ц., в която са изнесени твърдения за дискриминационен характер на разпоредби от Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) и в частност - разпоредбата на чл. 37и от ЗСПЗЗ (изм. – ДВ, бр. 14 от 2015г.). Посочено е, че жалбоподателят е земеделски производител, който ползва земи от общинския поземлен фонд (ОПФ) по силата на договор за наем на земеделска земя от 22.06.2012г. Договорът е сключен между М. Ц. и [община] на основание чл. 37п от ЗСПЗЗ, която норма към този момент (И.. - ДВ, бр. 62 от 2010 г.) е предвиждала, че мерите и пасищата – общинска собственост, могат да се отдават под наем или под аренда само на земеделски стопани, отглеждащи пасищни животни, или на лица, които са поели задължение да ги поддържат в добро земеделско и екологично състояние за срок 5 години. Жалбоподателят е сключил договора в качеството му на лице, поело ангажимент да поддържа предоставената му за ползване земя в добро земеделско и екологично състояние. Със ЗИД на ЗСПЗЗ (обн. ДВ, бр. 14 от 2015г.) в нормата на чл. 37и от ЗСПЗЗ са въведени нови условия и ред, по които се предоставят за ползване под наем или аренда пасища, мери и ливади от ОПФ и ДПФ, като същите се разпределят само на собственици или ползватели на животновъдни обекти, с регистрирани пасищни селскостопански животни, без провеждането на тръжна процедура. Жалбоподателят счита, че с новите законови изисквания е създадено неравно третиране на земеделските производители – животновъди спрямо останалите земеделски производители. Направени са и последващи изменения в ЗСПЗЗ, касаещи заварените договори, а именно че ползвателите, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г., са длъжни в срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договорите в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4. В противен случай следва прекратяване на договорите им, както е станало и с договора на жалбоподателя, прекратен със заповед № 148/10.02.2016г. на кмета на [община]. Наведени са оплаквания, че разпоредбите на ЗСПЗЗ, уреждащи новите изисквания за отдаване под наем на пасища, мери и ливади от ОПФ и ДПФ, както и уреждащи заварените положения, противоречат на конкретно посочени норми от общностното право.

От фактическите твърдения в жалбата следва извод, че по същество се претендира дискриминационен характер на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) във вр. чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ (обн. ДВ, бр. 14 от 2015г.).

По неясни съображения обаче съставът на КЗД е приел, че се твърди дискриминационен характер на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ във вр. с чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ. Визираната разпоредба нито е посочена в жалбата, нито има отношение към изложените в същата оплаквания.

Този извод на КЗД е направен още в Решение № 46/26.01.2018г. /л. 76 и сл./, в което е посочено, че предмет на жалбата на М. Ц. е § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ, като е прието, че спорът досежно дискриминационния характер на разпоредбата вече е

разрешен по съдебен ред. Решението е отменено с определение № 5456/04.09.2018г. по адм. дело № 6607/2018г. на АССГ, като на основание чл. 200, ал. 1 от АПК преписката е върната на КЗД за произнасяне по същество.

След като е възобновено производството по преписка № 175/2017г., съставът на КЗД е изпратил писма до засегнатите страни за становище – министъра на земеделието, храните и горите и кмета на [община], в които отново е посочено, че се твърди дискриминационен характер на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ във вр. с чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ. Същото становище е застъпено и в доклада-заключение на докладчика по преписката /л. 147 и сл./.

Съгласно § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) 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.

Съгласно § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ ползвателите, които са одобрени по направлението по чл. 3, т. 3 от Наредба № 4 от 24 февруари 2015г. за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020г. (ДВ, бр. 16 от 2015 г.), сключили са договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г. и всичките им отглеждани пасищни селскостопански животни и пасища са одобрени за подпомагане, са длъжни в срок до 1 февруари 2016 г. да приведат договорите в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 при спазване съотношението за минимум 0,15 животинска единица на хектар, независимо от категорията.

Съгласно § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ договорите за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд, които не са приведени в съответствие в срока по ал. 1 или 2, се прекратяват от кмета на общината, съответно директора на областната дирекция "Земеделие".

С обжалваното решение съставът на КЗД е установил, че разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) във вр. с чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 2015г.) не представлява нарушение на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“. В резултат на това е установил, че с прекратяване на договор за наем на земеделска земя от 22.06.2012г. по отношение на М. В. Ц. не е извършен акт на дискриминация по признак „обществено положение“ от страна на кмета на [община].

В мотивите на решението е посочено, че М. Ц. излага оплакване за дискриминационен характер на разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.) във вр. с чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ (ДВ, бр. 14 от 2015г.). В същото време е тълкуван и анализиран единствено текста на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61 от 2015 г.). Двете алинеи на § 15 имат различно приложно поле – ал. 1 касае всички ползватели, сключили договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г., докато ал. 2 – само ползвателите, които са одобрени по направлението по чл. 3, т. 3 от Наредба № 4 от 24 февруари 2015г. за прилагане на мярка 11 „Биологично земеделие“ от Програмата за развитие на селските райони за периода 2014-2020г. (ДВ, бр. 16 от 2015 г.), сключили са договори за наем или аренда на пасища, мери и ливади от държавния и общинския поземлен фонд преди 24 февруари 2015 г. и всичките им отглеждани пасищни селскостопански животни и пасища са одобрени за подпомагане. Данните по

делото сочат, че жалбоподателят пред КЗД няма качеството на производител по смисъла на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИЗСПЗЗ, а фактическите му оплаквания по същество са насочени срещу § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИЗСПЗЗ. Жалбоподателят е регистриран земеделски производител, който не е спазил нормата на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ да приведе в срок до 01.02.2016г. договора си за наем на земеделска земя /пасище, мера/ в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ, в резултат на което кметът на [община] е прекратил договора му, на основание § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ.

Съставът на КЗД обстойно е анализирал законовите изменения, като е приел, че при определяне на кръга на лицата, на които приоритетно да се предоставят пасища, мери и ливади от ОПФ и ДФП, законодателят се е ръководил от предназначението на тези земи за животновъдни цели. Приел е, че с приемането на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ е предоставена възможност на заварените ползватели в срок до 01.02.2016г. да приведат договорите си в съответствие с изискванията на чл. 37и, ал. 1 и 4 от ЗСПЗЗ, като последните важат за всички земеделски стопани – както за тези, чиято дейност е свързана с отглеждане на животни, така и за останалите земеделски производители.

При тези мотиви съставът на КЗД е достигнал до краен извод, обективизиран в диспозитива на решението, че разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.) във вр. с чл. 37и, ал. 1 и ал. 4 от ЗСПЗЗ (ред. ДВ, бр. 14/2015г.) не представлява нарушение на чл. 4, ал. 2 от ЗЗДискр. по признак „обществено положение“.

В случая е налице несъответствие между формираната воля на решаващия орган, обективизирана в мотивите на решението и нейното изразяване в неговия диспозитив. След като е изложил мотиви, че разпоредбата на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.) преследва законова цел, не надхвърля необходимото и не съставлява нарушение по признак „обществено положение“ спрямо земеделски производители, които не отглеждат животни, при наемане на пасища, мери и ливади от ОПФ и ДФП, съставът на комисията е постановил диспозитив, касаещ разпоредбата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.). Следователно крайният правен резултат не представлява логическо следствие от изложените съображения. Налице е противоречие между мотивите на решението и неговия диспозитив. Това противоречие представлява особено съществено нарушение на формата на акта, тъй като пречатства възможността да се установи каква е била действителната воля на решаващия орган.

Мотивите и диспозитива са две безусловно необходими и взаимнообвързани части. Мотивите са писмени съображения на органа, обхващащи преценката на доказателствата, фактическите констатации и правните изводи, въз основа на които органът е стигнал до своето решение, въз основа на които е обосновал крайния си извод, изведен в диспозитива на акта. Мотивите са отправна точка за преценка на законосъобразността и правилността на констатациите и изводите на органа.

Дори и да се касае за допуснатата техническа грешка в диспозитива на решението на КЗД, по делото не се твърди, а и не са ангажирани доказателства от страна на КЗД, че е проведена процедура по реда на чл. 62, ал. 2 от АПК за поправка на очевидна фактическа грешка чрез постановяване на последващо решение. Съобразно нормата на чл. 62, ал. 2 от АПК само издателят на акта може да поправи очевидна фактическа грешка. Доколкото не са представени доказателства в тази насока, съдът няма

правомощие нито да поправи грешката, нито да я игнорира. След като констатираната грешка не е отстранена по предвидения за това ред, административният акт следва да се разглежда със съдържанието, което има, поради което и преценката за неговата законосъобразност следва да бъде направена именно въз основа на това съдържание. В случая при преценката за законосъобразност на решението на КЗД на всички основания по чл. 146 от АПК се установява съществено нарушение на изискването за форма на акта поради допуснато разминаване между мотивите и диспозитива на акта. Съгласно чл. 65, т. 5 от ЗЗДискр. с постановеното решение заседателният състав установява, че не е извършено нарушение на закона и оставя жалбата без уважение. В конкретния случай, доколкото се е твърдяло неравно третиране чрез правни норми, не става ясно по отношение на коя правна норма съставът на КЗД е приел, че не установява пряка дискриминация по признак „обществено положение“ – дали по отношение на § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.) или § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ (ДВ, бр. 61/2015г.).

Съгласно § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ 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".

След като съставът на КЗД е приел, че нормата на § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ няма дискриминационен характер, с отделен диспозитив е установил, че с прекратяването на договора за наем на земеделска земя от 22.06.2021г. по отношение на М. В. Ц. не е извършен акт на дискриминация по признак „обществено положение“ от кмета на [община]. Както се посочи, нормата на § 15, ал. 3 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ предвижда прекратяване на 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, т.е. изводът на КЗД, че не е извършен акт на дискриминация от кмета на [община] е логическо следствие от установената в първия диспозитив липса на пряка дискриминация по признак „обществено положение“. Така както е формулиран първият диспозитив, следва, че кметът на [община] не е извършил акт на дискриминация, прекратявайки договор, който не е приведен в съответствие в срока по ал. 2 на § 15. В случая обаче не е безспорно установено коя от двете алинеи на § 15 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ няма дискриминационен характер, предвид констатираното противоречие между мотивите и диспозитива на решението, поради което и не може да се прецени дали кметът на [община] не е извършил дискриминационни действия, прилагайки § 15, ал. 1 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ или § 15, ал. 2 от ПЗР на ЗИДЗСПЗЗ.

Съдът не е компетентен да отстрани констатираното противоречие между мотивите и диспозитива на решението на КЗД, поради което същото следва да бъде отменено в цялост, а преписката – върната на КЗД за ново произнасяне, като се постанови съответстващ на развитите мотиви диспозитив.

Воден от горното и на основание чл. 172, ал. 2 и чл. 173, ал. 2 от АПК, Административен съд София-град, 27-ми състав,

РЕШИ:

ОТМЕНЯ по жалба на М. В. Ц. Решение № 322 от 10.06.2020г. на Комисията за защита от дискриминация (КЗД), Четвърти специализиран постоянен заседателен

състав, постановено по преписка № 175/2017г. по описа на КЗД за 2017г.

ВРЪЩА преписката на Комисията за защита от дискриминация за ново произнасяне по жалба вх. № 44-00-1409/15.05.2017г. и допълнение към нея вх. № 44-00-1989/05.07.2017г., подадени от М. В. Ц., в съответствие с мотивите на настоящото решение.

Решението може да се обжалва с касационна жалба пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването му на страните.

СЪДИЯ: