



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 459 К1
Дата 01.12.23г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Recoverable Signature

X 10-00-9/23/30.11.2023

Signed by: Todorka Valyova Ivanova

(моля, цитирайте при отговор)

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 363 - КД от 24.10.2023 г.

СТАНОВИЩЕ
НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 16/2023 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 24 октомври 2023 г. по конституционно дело № 16/2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн., ДВ, бр. 19 от 2011 г., посл. изм. и доп. бр. 67 от 2023 г.), като се твърди, че неговата разпоредба създава за попадащите под действието ѝ субекти, включително граждани, ограничения на собствеността след придобиването на правото и възникналите във връзка с това легитимни очаквания. Според вносителя тези ограничения, които „действат безкрайно във времето“, са несъвместими с принципа на равенство пред закона. Вносителят твърди, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 17, ал. 1-3 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и 2 и на Преамбюла на Конституцията на Република България, и че са нарушени права на гражданите.

По същество на искането:

В качеството ми на конституирана по делото страна изразявам следното становище по предмета на делото:

1. Относно установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Принципът на правовата държава, прогласен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, включва изискването за законност, правна сигурност, предвидимост и стабилност на правния ред.

Този принцип съдържа изискването за правна сигурност от формална страна (*Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 7/2009 г. по к. д. № 11/2009 г., Решение № 7/2012 г. по к. д. № 2/2012 г., Решение № 4/2014 г. по к. д. № 1/2/2013 г.*), който не следва да се абсолютизира и разбира като задължение за неизменност на законодателството (*Решение № 10/2012 г. по к. д. № 15/2011 г.*). Той въвежда и формалното юридическо изискване към законодателството да бъде вътрешно непротиворечива, хармонична система от норми (*Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.*).

В този смисъл разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (ПЗР на ЗГ) е приета в резултат на анализ на съществуващата практика и придобити права и преуреждането на вече съществуващи обществени отношения.

Законодателната воля е в съответствие със защитата на по-значимите обществени ценности и е действие, което да ги преведе в съответствие с легитимните очаквания на обществото за справедливост и стабилност на относимите правни норми.

В Конституцията на Република България няма забрана материална гражданскоправна норма не само да преурежда, но и да има обратно действие, тъй като забраната на чл. 5, ал. 3 от Конституцията се отнася само до законите, с които се предвижда наказателна отговорност.

С приемането на Закона за горите (ЗГ) през 2011 г. (обн., ДВ, бр. 19 от 2011 г.) се отменя предходния Закон за горите от 1997 г. (обн., ДВ, бр. 125 от 1997 г., с последни изменения бр. 73, 87 и 88 от 2010 г.), в който чрез отменената разпоредба на чл. 15б (обн., ДВ, бр. 16 от 2003 г., изм. бр. 64 от 2007 г. и бр. 6 и 80 от 2009 г.) се допускаше замяна на гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост, при наличието на определени предпоставки и при спазване на изрично установените условия. Нормата на отменения чл. 15б от ЗГ се прилага в периода 2003-2009 г. до влизане в сила на Решението на Народното събрание от 3 септември 2009 г. (обн., ДВ, бр. 72 от 2009 г.) за спиране на изключването при промяна на предназначението на гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост, което пък е отменено с § 40 на ЗГ от 2011 г.

Видно от мотивите към проекта на новия ЗГ, внесен за разглеждане в Народното събрание от Министерския съвет с Решение № 730 от 11.10.2010 г., предложеният и приет § 3 от ПЗР на ЗГ от 2011 г. е израз на държавната политика в областта на опазването, стопанисването и ползването на горските имоти в Република България с цел гарантиране на устойчивото им управление при отчитане приоритета на обществения интерес за съхраняване на горите.

Законодателната идея, инициирала изработването и приемането на новия Закон за горите, има своята мотивация и в сериозните критики, включително и по линия на Европейския съюз, че много от разпоредбите на отменения Закон за горите се използват за осъществяване на корупционни сделки с гори и земи в горските територии, с което се нанасят огромни вреди на държавната и общинската собственост върху тези обекти.

От тази гледна точка ЗГ има несъмнено важната функция да защитава горите и горските територии като съществена част от националното богатство на Република България. Освен от мотивите към законопроекта за горите, целите на закона могат да бъдат изведени и от редица разпоредби на вече приетия и влязъл в сила ЗГ. Несъмнено, подчинена на тази цел е нормата на § 3 от ПЗР на ЗГ, за която е въведено изключение от предвидения едномесечен срок (*vacatio legis*) за узнаване на закона, в който влиза в сила целият закон – 9 април 2011 г. Параграф 3 ПЗР на ЗГ влиза в сила от деня на обнародване на Закона за горите в „Държавен вестник“ – 8 март 2011 г. В ал. 1 и 2 на § 3 ПЗР на ЗГ, на които законодателят е придал обратна сила, е предвидена именно такава законодателна реакция срещу отбелязаните корупционни замени между държавата и физически и юридически лица. Не подлежат на промяна на предназначението по реда на ЗГ, предвижда § 3, ал. 1, и не може да бъде извършвано строителство в поземлени имоти в горските територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародването на ЗГ в „Държавен вестник“.

Ограничението за промяна на предназначението се прилага и при промяна на собствеността върху имотите, с изключение на случаите, когато горската територия се придобива от държавата (§ 3, ал. 2 ПЗР на ЗГ), или когато съгласно § 3, ал. 3 ПЗР на ЗГ промяната на предназначението е за изграждане на национален обект или на общински обект от първостепенно значение по смисъла на Закона за държавната собственост (ЗДС) и Закона за устройство на територията (ЗУТ), които обекти придобиват статута на обекти – публична държавна или общинска собственост.

В изпълнение на § 3, ал. 4 ПЗР на ЗГ в едномесечен срок от деня на обнародването на закона Министерството на земеделието публикува в „Държавен вестник“ (обн., бр. 48 от 2011 г.) списък на имотите по § 3, ал. 1 ПЗР на ЗГ, които са придобити от физически и юридически лица чрез замени с държавата, извършени до деня на обнародване на закона, както и е публикуван (обн., ДВ, бр. 58 от 2011 г.) подробен списък на всички имоти от държавния горски фонд, придобити от физически, юридически лица и общини в резултат на извършени замени по реда на чл. 15б от ЗГ (отменен 09.04.2011 г.) за периода 2003-2009 г., включително и на имотите, на които е променено предназначението преди влизане в сила на мораториума върху промяната на предназначението им.

По прилагането на разпоредбата има и значителна и непротиворечива съдебна практика (*Решение № 13988 от 07.11.2012 г. по адм. д. № 12237/2011 г. на ВАС, Решение № 4536 от 02.04.2013 г. по адм. д. № 7495/2012 г. на ВАС, Решение № 4809 от 05.04.2013 г. по адм. д. № 7493/2012 г. на ВАС, Решение № 5032 от 10.04.2013 г. по адм. д. № 6453/2012 г. на ВАС, Решение № 11250 от 05.08.2013 г. по адм. д. № 1883/2013 г. на ВАС, Решение № 9117 от 29.07.2015 г. по адм. д. № 8872/2014 г. на ВАС, Решение № 1039 от 02.02.2016 г. по адм. д. № 12505/2015 г. на ВАС, Решение № 14223 от 24.10.2019 г. по адм. д. № 1626/2019 г. на ВАС, Решение № 10616 от 22.11.2022 г. по адм. д. № 4420/2022 г. на ВАС, Решение № 8628 от 06.10.2022 г. по адм. д. № 3998/2022 г. на ВАС, Решение № 7675 от 11.07.2023 г. по адм. д. № 10556/2022 г. на ВАС, Решение № 7394 от 22.07.2022 г. по адм. д. № 2939/2022 г. на ВАС).*

2. Относно установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с разпоредбите на чл. 17, ал. 1 - 3 от Конституцията на Република България.

По силата на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията на Република България държавата е длъжна да гарантира и защитава правото на собственост и да осигурява и защитава

неприкосновеността на частната собственост (*Решение № 17/1999 г. по к. д. № 14/1999 г. и др.*).

В този смисъл считаме, че нормата на § 3 от ПЗР на ЗГ не влиза в противоречие с конституционния принцип за закрила на неприкосновеността на частната собственост.

Забраната за промяна на предназначението и за строителството в поземлени имоти в горски територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародването на закона в „Държавен вестник“, не ограничава правото на собственост на заменителите. То остава непроменено и съществува в обема, в който е придобито в резултат на замяната. Упражняването на правомощията на собственика, от които се състои правото на собственост, а именно упражняването на фактическата власт върху заменения имот, ползването по предназначение и разпореждането с него, остават ненакърнени от забраната.

Ограничението за промяната на предназначението на имоти в горски територии е свързано с изпълнението на изискването на чл. 15 от Конституцията на Република България, съгласно което държавата следва да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната, както и с необходимостта от гарантиране на социалните и икономически функции на горските територии и баланс между публичния и частния интерес.

Трайна е практиката на Конституционния съд по въпроса за възможността упражняването на основните права на гражданите да бъде ограничавано в случаите, когато е налице легитимна цел, основанието е закрепено със закон в рамките на предвиденото в Конституцията ограничение и е спазен принципът на пропорционалност (съразмерност) на преследваната цел. Тъй като основните права са установени в Конституцията, правило е, че всички ограничения на правата трябва да могат да бъдат основани и изведени от Конституцията. С други думи въпросните ограничения трябва да бъдат вместени в рамката на допустимото, което Конституцията е определила (*Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г., Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г., Решение № 2/2011 г. по к. д. № 2/2011 г., Решение № 7/2016 г. по к. д. № 8/2015 г., Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г., Решение № 3/2019 г. по к. д. № 16/2018 г.*).

В своята практика Конституционният съд е приел, че „Поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности (*Решение № 19/2017 г. по к. д. № 10 от 2016 г., Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.*).

3. Относно установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, поради противоречие с разпоредбите на чл. 6, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

Конституционният съд споделя разбирането, че изискването за равно третиране не е абсолютно и е възможно създаване на диференциран режим, когато е налице обществена необходимост и за постигане на социална справедливост (*Решение № 14/1992 г. по к. д. № 14/1992 г., Решение № 5/2022 г. по к. д. № 13/2021 г. и др.*), както и че „равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в Преамбюла на Конституцията и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. То е основа за нейното тълкуване и за нормотворческата дейност и е

основно право на гражданите .“ (Решение № 14/1992 г. по к. д. № 14/1992 г. и Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6/ 2010 г. по к. д. № 16/2009 г.), което се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г. и Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.).

В тази връзка разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ предвижда еднакво третиране на всички субекти придобили земи в горските територии от държавата в резултат на извършена замяна по реда на отменения ЗГ от 1997 г. и не създава условия за произвол.

По отношение на § 3, ал. 2 от ПЗР на ЗГ, с което е въведено ограничението по ал. 1 от § 3 да се прилага и при промяна на собствеността на имотите, с изключение на случаите, когато съответната горска територия се придобива от държавата, законодателят е утвърдил невременния характер на забраната, тъй като, ако би се разрешило отпадането ѝ при последващо придобиване на имота, то се обезсмислят принципите и целите, въз основа на които е създадена и приета, но и се създават предпоставки за злоупотреба с права.

С оглед на гореизложеното изразявам становище, че искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ, като противоречаща на разпоредбите на чл. 17, ал. 1-3 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и 2 и на Преамбюла на Конституцията на Република България, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С УВАЖЕНИЕ:

 Recoverable Signature

X

ДОЦ. Д-Р АТАНАС СЛАВОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
Signed by: Atanas Vladislavov Slavov