



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

ПРЕДСЕДАТЕЛ

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Изм. № 49-350-06-54
Дата 20 11 2023

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 431 К1
Дата 21 11 23

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело № 16 от 2023 г., за установяване на противоконституционност на § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр.19/2011 г., посл. изм. и доп. бр. 67/2023 г.).

В това качество приложено Ви изпращам становище № 49-353-07-26 от 16.11.2023 г. на Народното събрание по конституционно дело № 16 от 2023 г., прието от Комисията по земеделието, храните и горите.

Приложение: съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ



РОСЕН ЖЕЛЯЗКОВ



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ

СТ А Н О В И Щ Е

по конституционно дело № 16/2023 г.

за установяване на противоконституционност на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.)

С определение от 24 октомври 2023 г. по конституционно дело № 16/2023 г., Конституционният съд е допуснал до 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.).

Със същото определение като заинтересована страна по делото е конституирано Народното събрание на Република България.

Вносителят на искането поддържа, че разпоредбата 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.

На свое редовно заседание, проведено на 15 ноември 2023 г., Комисията по земеделието, храните и горите разгледа искането за обявяване на противоконституционност на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.), както и препис от определението на съда от 24.10.2023 г. по конституционно дело № 16/2023 г. и на основание чл. 91, ал. 2 от

Правилника за организацията и дейността на Народното събрание изразява следното становище:

Считаме за неоснователно 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.), тъй като разпоредбата не противоречи и не накърнява принципите, установени с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1-3 и чл. 6, ал. 1 и 2 от Конституцията на Република България.

Забраната за промяна на предназначението и за строителството в горски имоти създава и гарантира приоритет на значими за обществото интереси и ценности, свързани със съхраняването на горите, като компонент на уязвимата природна среда в страната.

На първо място, не е вярно твърдението в искането на Висшия адвокатски съвет, че въведената с разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) забрана 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“ - 08.03.2011 г., ограничава правото на собственост на заменителите.

Правото на собственост върху заменените имоти е непроменено и след въвеждането на забраната по § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) съществува в пълния обем, в който е придобито в резултат на замяната. Притежаването и упражняването на правомощията на собственика, от които е изградено правото на собственост, а именно упражняването на фактическата власт върху заменения имот, ползването по предназначение и разпореждането с него, остават ненакърнени и некомпрометирани от забраната. Следователно собствениците на заменените горски имоти са равноправни с останалите титуляри на право на собственост върху имоти.

Възможността да се промени предназначението на недвижим имот не е елемент на собствеността, а е административна процедура, която не е свързана, не се предпоставя от извършването на замяната и не я следва по презумпция.

Вероятно заменителите – частни лица и общини, са считали, че след извършване на замяната същият административен орган ще бъде склонен да разреши промяна на

предназначението и строителството в горските имоти, тъй като разрешенията са правомощие основно на Изпълнителната агенция по горите. Без детайли, редът на промяна на предназначението и отписването на имотите от горския фонд започва по инициатива на заместителя с инвестиционно предложение за изграждане на обект и искане за допускане на изработване на подробен устройствен план (ПУП) до кмета на съответната община. Искането за ПУП се предхожда от искане за предварително съгласуване промяната на предназначението до регионална дирекция по горите и/или до Изпълнителната агенция по горите, с приложени документи. Съответната администрация издава съгласувателно решение, ако теренът не е от изключително значение за горския фонд и отписването му е възможно. Следва и оценка за въздействието на проекта върху околната среда, която се възлага от инвеститора на научен екип. Последната стъпка е искане за одобряване на ПУП.

Процедурата е изцяло от компетентността на административни органи, за които не се твърди да са се ангажирали да одобрят или улеснят промяната на предназначението на горските имоти преди или с оглед на извършените замени.

Очакването на собствениците да предприемат бизнес или разширят икономическата си дейност със заменените имоти в степен, която надхвърля възможностите за стопанска дейност на горския имот, са легитимни човешки очаквания, но те не са легитимни правни очаквания. На принципа на защита на оправданите правни очаквания има право да се позове всеки правен субект, в когото административен орган е събудил основателни надежди, с конкретни уверения, които е дал, за извършване на определени действия. Обосноваването на легитимни правни очаквания в собственика на заменен имот, предполага у него да е породено основателно доверие, че администрацията се е ангажирала да проведе промяната на предназначението.

В юриспруденцията на Съда на Европейския съюз (СЕС) са установени няколко критерия за проверка на спазването на принципа на защита на оправданите правни очаквания. За да бъде приложена тази защита, е необходимо *кумулятивното* изпълнение на следните три условия :

1. публичният орган трябва да е предоставил на заинтересованото лице конкретни, безусловни и непротиворечиви уверения, произтичащи от оправомощени източници;

2. тези уверения трябва да са от естество да породят оправдано очакване в съзнанието на този, до когото са адресирани;

3. дадените уверения трябва да бъдат съобразени с приложимите норми.

Когато посочените условия не са налице, не съществуват и правни очаквания, на които да се предостави защита.

Титулярите на заменени с държавата горски имоти може да са очаквали да променят предназначението им и да строят в тях, но това очакване нито е сигурно, нито е ценност, която се ползва с конституционна защита, така че разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) да се счете за противоконституционна.

Изложеното в искането на Висшия адвокатски съвет, че *„Приобретателите са били в правото си да очакват, че държавата, която им прехвърля собствеността при спазване на законовите изисквания за валидност на сделките от съответния вид, ще продължи да ги третира при условията, приложими за всички останали собственици на гори“*, като изключим усложнената по необходимост редакция, не е аргумент за оправдано правно очакване, а за лично разочарование, което е без правно значение.

На второ място, изцяло невярно е твърдението на Висшия адвокатски съвет, че ограничението по § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) е свързано „единствено с момента на сключване на съответната сделка“. Моментът не е посочен като продължителност.

На 03.09.2009 г. Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, взе Решение да се спре „изключването при промяна на предназначението на гори и земи от горския фонд, придобити от физически и юридически лица, с изключение на общините, чрез замяна с гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост. Спирането се налага до приемане на съответни законодателни промени.“ Замените на горски земи са станали възможни след изменението на Закона за горите от 22.02.2002 г., след наскоро завършилата приватизация на горски имоти.

Решението на Народното събрание е продължено и доразвито с § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.). Параграф 3 налага забрана за промяна на предназначението и за строителството в горски имоти,

придобити от физически и юридически лица и общини от замени с държавата, извършени до обнародването на закона - 08.03.2011 г. Като се съобрази решението на Народното събрание, практически забраната да се променя предназначението и да се строи в гори, бивша държавна собственост, е с начало 2009 г. и обхваща всички сделки, извършени преди това, общо около 192 извършени замени, според данните в становището на „Зелени закони“ .

Следователно забраната на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) не се отнася до субекта на собственост, а до обекта на тази собственост – горските имоти, бивша частна държавна собственост, предмет на всички сделки по замяна до 2009 г., независимо колко време преди това са сключени, ако не е проведена промяна на предназначението. Това прави неоснователно твърдението, че § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) създава ограничение *„в имущественото положение на определена категория приобретатели на имоти по замяна с държавата, и...е създадено неоправдано неравенство между обема на техните права и правата на всички останали собственици, които също са придобили горските си имоти по замяна с държавата, но по друго време.“*

В Закона за горите, принципът на забрана на промяната на предназначението и на строителството в заменени горски имоти, бивша частна държавна собственост, е продължен и надграден. С чл. 35 от Закона за горите практически се изключи възможността за замени на поземлени имоти в горски територии - частна държавна собственост, с поземлени имоти в горски територии - собственост на физически, юридически лица и общини.

Алинея 3 на чл. 35 предвижда замяна на поземлени имоти в горски територии - частна държавна и общинска собственост, да може да се извърши със заповед на министъра на земеделието или с решение на Министерския съвет **само, в случай че тя е:**

1. способ за прекратяване на съсобственост върху горски територии между държавата, съответно общината и други съсобственици;
2. начин за изпълнение на задължения, произтичащи от международен договор;

3. необходима във връзка със строителството на обекти с национално значение по смисъла на Закона за устройство на територията или на национални обекти по смисъла на Закона за държавната собственост;

4. необходима във връзка със строителството на общински обекти от първостепенно значение по смисъла на Закона за устройство на територията, които са публична общинска собственост;

5. способ за промяна на собствеността върху съществуващи горски автомобилни пътища или части от тях между държавата, общини и горски сдружения;

6. между държавата и община или между общини.

Това законодателно решение практически изключва възможността да се предоставят в замяна, на пазарен принцип, горски имоти, частна държавна собственост и е продължение на разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.). То не оставя съмнение, че държавата е изградила завършена в настоящата обществена и икономическа ситуация и необходимостта да се опази природата, **политика за горските имоти**, като цели да запази в патримониума си горския фонд, да спре изсичането и строителството в горите. Решението уеднаквява режима на държавните и бившите държавни горски имоти да се ползват по предназначение, с цел ефективна защита на обществения интерес.

В периода на действие на забраната на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) Европейската комисия (ЕК) с Решение 2011/С 273/06 от 2011 г. откри процедура срещу България, в която се обосновават правни и фактически основания за започване на производство по чл. 108, параграф 2 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) за установяване на евентуално предоставена неправомерна държавна помощ при сделките по замяна горски имоти между държавата и физически и юридически лица.

На база информацията предоставена от българската държава, от заинтересованите лица, от административни органи, титулярите на заменени имоти и изследването на всички обстоятелства, при които са извършени замените, включително анализ на оценките на имотите, ЕК постанови окончателно Решение: С (2014) 6207, final от 05.09.2014г., №SA.26212(2011/С) и №SA.26217(2011/С), с което установява схема за помощ, отпусната на определени предприятия при сделките за замяна на горска земя

държавна собственост срещу горска земя, частна собственост в периода януари 2007 г. – януари 2009 г.

Европейската комисия установява с решението, че в този период са извършени 132 сделки по замяна на горски имоти, като по над 90 от тях неправомерно е предоставен държавен ресурс, поради приложени административни цени, определени по реда на Наредбата за определяне на базисни цени, цени за изключените площи и учредяване право на ползване и сервитути върху гори и земи от горския фонд (отм.) и допуснато силно занижаване на оценките на държавните горски имоти. Помощта е неправомерна, приведена е в действие в нарушение на чл. 108, параграф 3 от Договора за функциониране на Европейския Съюз, несъвместима е с вътрешния пазар и ЕК постанови нейното възстановяване.

В параграф 124 от това Решение на ЕК са изложени характеристиките на неправомерна държавна помощ:

- за сделката е отговорна държавата;
- с нея се предоставя предимство на частната страна, тъй като е прехвърлена горска земя, държавна собственост, с по-висока пазарна стойност от отстъпената горска земя – частна собственост, т.е. прехвърлени са държавни ресурси;
- **сделката е избирателна, защото тя не е резултат на автоматично право да се извърши замяна**, а е резултат на предварително административно разрешение по свободна преценка на администрацията. Според практиката на Съда на ЕО избирателни са общите мерки, които се прилагат *prima facie* за всички предприятия, но са ограничени поради правомощията на публичната администрация да взема решения по собствена преценка.

В изпълнение на задължителното за България решение на ЕК, Министерството на земеделието, храните и горите инициира административни производства срещу заменителите, издаде Актове за установяване на публично държавно вземане (АУПДВ) по отношение на голяма част от тях. АУПДВ се оспорват и са предмет на висящи и понастоящем административни дела, а държавната помощ не е събрана, с малки изключения на обратно заменени имоти и доброволно платени АУПДВ.

Несъбирането на неправомерно предоставената държавна помощ от заменителите има правно значение и следва да бъде съобразявано при обсъждане искането на Висшия

адвокатски съвет. Твърдяната в искането на Висшия адвокатски съвет противоконституционност на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) засяга частните интереси на определен, но ограничен кръг от свързани лица, участвали в замените на горски имоти и придобили ги по непазарни цени, получавайки по този начин неразрешено и несравнимо икономическо предимство. Защитата на тези интереси е неоправдана при съобразяване, както вече посочихме, на значимите за обществото интереси и ценности, свързани със запазването на горите.

На следващо място, съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България законът следва да създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.

Защитата на конкуренцията като основна ценност е и част от преамбюла на ДФЕС и на тях е посветен цял дял от ДФЕС - Дял VII. Съгласно чл. 107, § 1 на ДФЕС „всяка помощ, предоставена от държава членка или чрез ресурси на държава членка, под каквато и да било форма, която нарушава или заплашва да наруши конкуренцията чрез поставяне в по-благоприятно положение на определени предприятия или производството на някои стоки, доколкото засяга търговията между държавите-членки, е несъвместима с вътрешния пазар.”

С оглед на изложеното, разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.) е в съответствие с конституционния принцип за защита от нелоялна конкуренция съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България, както и с преамбюла и Дял VII от ДФЕС.

Считаме, че Конституционният съд, като вземе предвид:

- цитираното Решение на Народното събрание от 03.09.2009 г., взето на основание чл. 86, ал.1 от Конституцията на Република България, да се спре „изключването от горския фонд при промяна на предназначението на гори и земи“;

- разпоредбата на чл. 35, ал. 3 от Закона за горите;

- описаната по-горе, открита от Европейската комисия с Решение 2011/С 273/06 от 2011 г. процедура срещу България, решението, с което се установява предоставяне на неразрешена държавна помощ и

- факта, че нормата не е изчерпала своето действие и следва да продължи до възстановяване на средствата, получени като несъвместима помощ от страна на бенефициерите,

има основание да приеме, че с ограничението, въведено с нормата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.), не е нарушен балансът между личния и обществения интерес, и това ще даде основание да отхвърли като неоснователно искането на Висшия адвокатски съвет за отмяна на разпоредбата.

Становището е прието от Комисията по земеделието, храните и горите със 17 гласа „за”, 0 гласа „против” и 0 гласа „въздържал се”

**ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОМИСИЯТА ПО
ЗЕМЕДЕЛИЕТО, ХРАНИТЕ И ГОРИТЕ:**

ДЕСИСЛАВА ТАНЕВА

