



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 28 март 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова	Красимир Влахов
Константин Пенчев	Янаки Стоилов
Филип Димитров	Соня Янкулова
Таня Райковска	Борислав Белазелков
Надежда Джелепова	Десислава Атанасова
Атанас Семов	

при участието на секретар-протоколита Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 28 март 2024 г. конституционно дело №16/2023 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Делото е образувано на 03.10.2023 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционността на §3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 08.03.2011 г., посл. доп. бр. 106 от 22.12.2023 г.; ПЗР на ЗГ) на основание противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 – 3 и чл. 6, ал. 1 и 2 и с преамбюла на Конституцията на Република България.

С определение от 24.10.2023 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество и е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на

земеделieto и храните, министъра на околната среда и водите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и омбудсмана.

Постъпили са допълнителни съображения от Висшия адвокатски съвет, становища от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на земеделieto и храните, както и от Асоциацията на парковете в България, Коалиция „За да остане природа в България“, Асоциация „Български гори“ и правно мнение от доц. д-р Златимир Орсов.

Висшият адвокатски съвет и доц. д-р Златимир Орсов поддържат, че е налице противоконституционност на §3 ПЗР на ЗГ поради неравноправно третиране на група собственици (чл. 6 от Конституцията), неоснователно (непропорционално) накърняване на обема на собствеността върху имоти, получени при условията на замяна с държавата, и накърняване на кръга от легитимни правни очаквания от страна на собствениците (чл. 4, ал. 2 от Конституцията).

В допълнение към изложените в искането на Висшия адвокатски съвет аргументи доц. д-р Орсов поддържа, че мотивите за приемането на разпоредбата по същество са продължаване на действието на Решение за спиране на 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 на Народното събрание от 3 септември 2009 г. (обн. ДВ, бр. 72 от 08.09.2009 г.). Като основен мотив за решението се сочи преценката, че замените през конкретен предходен период не са извършени по пазарни цени, а са резултат от корупция. Според доц. д-р Орсов §3 ПЗР на ЗГ е противоконституционно средство, което се използва за постигането на конституционносъобразни цели, каквото е изискването за стопанисване и управление на държавните имоти в интерес на гражданите и обществото. Той поддържа, че в Конституцията са установени допустимите ограничения на правото на собственост и че законът не може да въвежда по-строги такива

от Основния закон. Преценката, че конкретни замени на гори и земи от горския фонд са били неправомерни, налага предприемането на действия по обявяването на договорите за нищожни от съд, а не абстрактното въвеждане на ограничение на правото на собственост със закон.

Авторите на останалите становища поддържат, че не е налице противоконституционност на разпоредбата на §3 ПЗР на ЗГ, като доводите им се свеждат до това, че искането за промяна на правното положение на имота не е само по себе си елемент от правото на собственост, че право на законодателя е да постанови специфична защита на определен вид земи и че не съществува основание за легитимни правни очаквания за промяна на правното положение на придобитите по замяна земи от държавния горски фонд.

Според изразеното от Народното събрание становище промяната на предназначението е административна мярка по специална процедура, която не се предпоставя от извършването на замяна и не следва от нея. Излагат се аргументи, почиващи на практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), за условията за възникване на легитимни правни очаквания. Народното събрание поддържа, че оспорената разпоредба е израз на политика за горските имоти в рамките на законодателната преценка по целесъобразност по чл. 86, ал. 1 от Конституцията и че не обхваща сделките по признак период на сключване, а по обект на собственост – горски имоти, бивша държавна частна собственост, предмет на замяна до 2009 г. Посочва се и Решение на Комисията от 05.09.2014 г. относно схема за помощ SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/C) (ex 2011/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя С (2014) 6207, с което е установено, че сделките по замяна на горски имоти от 2007 г. до 2009 г. представляват неправомерна държавна помощ, тъй като не са приложени пазарни цени.

Министерският съвет прави исторически анализ на законодателството. Обръща внимание на списъка на имотите, придобити по

замяна, който е приет от министъра на земеделието и храните и обнародван в Държавен вестник, бр. 48 от 24.06.2011 г., и съдебната практика, свързана с него, която приема, че включването в списък по §3 ПЗР на ЗГ не поражда задължения за преразглеждане на положението на тези имоти. Министерският съвет застъпва тезата, че въвеждането на оспорената разпоредба е мотивирано от натрупана практика и оформящо се обществено мнение, че замяната често е била следвана от промяна в предназначението и застрояване, което противоречи на заложените от законодателя цели по опазване на горите като национално богатство. Поддържа, че не е налице същинско обратно действие на закона. Министерският съвет приема, че допускането на замяната не следва да накърнява горския фонд и че промяната на предназначението и строителството не са типични проявни форми на стопанисването на горите. Развиват се аргументи в полза на спазването на принципа за пропорционалност и справедливост.

Според министъра на земеделието и храните оспорената разпоредба е въведена в изпълнение на повелята на чл. 15 от Конституцията и тя не създава условия за произвол, тъй като всички собственици на заменени горски имоти са третирани еднакво от закона. Министърът на земеделието и храните излага сходни с тези на Народното събрание и на Министерския съвет аргументи. Излага доводи за допустимото ограничаване на правото на собственост, базирани на правото на Европейския съюз, и цитира висящо пред СЕС дело, заведено от Комисията на Европейския съюз срещу Република България, С-632/23. Споделя се аргумент, свързан с възможността да се развалят договори за замяна само ако не са настъпили материални промени в горските имоти.

Министърът на околната среда и водите обръща внимание на исторически наложилата се практика правото на собственост да подлежи на намеси или ограничения от страна на държавата. Развива и доводи за това, че съвременната теория за правото на собственост отчита необходимостта от отговорно ползване на природните ресурси, при което възникват

задължения за собственика, както и социалната функция на собствеността. Прави изводи на плоскостта на чл. 55 и чл. 15 от Конституцията за това доколко е допустимо да се промени предназначението на поземлените имоти – горски територии, с цел тяхното застрояване. Обръща се внимание и на факта, че оспорената разпоредба действа вече 14 години. Сочи примери с други законови ограничения на правото на собственост като тези по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи във връзка с уредбата, въведена със Закона за защитените територии, сред които попадат и гори.

От поканените да представят становища организации такива са депозирали от Коалиция „За да остане природа в България“, Асоциацията на парковете в България и Асоциация „Български гори“.

От Асоциация „Български гори“ посочват, че подкрепят искането. Другите две организации развиват подробни мотиви в полза на конституционността на атакуваната разпоредба на §3 ПЗР на ЗГ.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Горите, предвид тяхната значимост като национално богатство, представляват специфичен обект на право на собственост, по отношение на което държавата традиционно осъществява завишен контрол.

Правната възможност за изключване на земи от горския фонд в Република България винаги е била крайно ограничена. Това е видно от правния режим както в Закона за горите от 1958 г. (обн. Изв., бр. 89 от 07.11.1958 г., отм. ДВ, бр. 125 от 29.12.1997 г.), който е заварен от Конституцията на Република България от 1991 г., така и в приетите впоследствие закони за горите от 1997 г. (обн. ДВ, бр. 125 от 29.12.1997 г. и отм. ДВ, бр. 19 от 08.03.2011 г.; ЗГ 1997 отм.) и от 2011 г.

Опазването и възпроизводството на околната среда е ценност от конституционен ранг, а горите представляват един от важните фактори за осигуряване на тази ценност, тъй като имат жизненоважна и незаменима роля по отношение на екологията и конкретно по отношение на климата, на водните запаси, на живата природа, на устойчивостта на почвите. Макар

горите да са обект на собственост както на държавата, така и на общините, на физически и на юридически лица (чл. 22 ЗГ 2011 г.), от гледна точка на Основния закон те не могат да бъдат разглеждани единствено като съвкупност от индивидуални собственически права, а и като публично благо, имащо „публичноправна значимост и всеобща ползност“ по терминологията на Тълкувателно решение №11 от 1997 г. по к.д. №4/1997. Горите са част от природните богатства на България. Като такива те са защитени от чл. 15 от Конституцията. Горите способстват за здравословна и благоприятна околна среда, на която имат право гражданите съгласно чл. 53 от Конституцията и която всеки е длъжен да пази. Именно защото правното положение на горите налага да се съобразява значението им на достъпно за всички благо, собствеността върху тях традиционно е подчинена на редица ограничения на законово ниво. Така например ЗГ от 2011 г. ограничава сечта в горските територии и я подчинява на определени от държавата условия и ред, посочени в наредба на министъра на земеделието и храните (чл. 101, ал. 3 ЗГ 2011 г.); гарантира на гражданите свободен достъп до горите и забранява тяхното ограждане (чл. 144 – 145 ЗГ 2011 г.); забранява свободното движение на товарни и пътни превозни средства в горските територии (чл. 148 ЗГ 2011 г.); забранява промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии освен в изрично предвидени случаи и при спазване на определена административна процедура (чл. 73 и сл. ЗГ 2011 г.). Така с цел запазването им като достъпно за всички благо, значимо за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда (чл. 15 от Конституцията), законът възлага на собствениците на горите функции и на техни пазители.

Оспорената разпоредба на §3 ПЗР на ЗГ от 2011 г. предвижда, че не подлежи на промяна по реда на този закон предназначението и не може да бъде извършвано строителство 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.

Според вносителите тази разпоредба поставя в неравностойно положение собствениците на придобити по замяна гори спрямо другите частни собственици и това ограничение в ползването на придобитите по замяна имоти е обусловено не от естеството на имота, а от естеството на придобивната сделка.

Съдът намира, че това ограничение е конституционно оправдано с оглед на спецификите на придобивния способ, по силата на който са възникнали правата на собственост на адресатите на оспорената разпоредба, а именно извършени замени по силата на чл. 156 ЗГ 1997 г. (отм.) в периода от влизане в сила на разпоредбата (обн. ДВ, бр. 16 от 18.02.2003 г.) до влизане в сила на Решение за спиране на 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 на Народното събрание (обн. ДВ, бр. 72 от 08.09.2009 г.). Този придобивен способ се явява изключение от общия ред, установен в чл. 43 и сл. от Закона за държавната собственост (редакция ДВ, бр. 32 от 2005 г.), по отношение на физическите и юридическите лица. Във връзка с това е показателно, че посоченият придобивен способ е бил предвиден в законодателството само през ограничен период, за разлика от общите придобивни способности, чиято уредба се характеризира с устойчивост и последователност (общата разпоредба на чл. 77 от Закона за собствеността, според която правото на собственост се придобива чрез правна сделка, по давност или по други начини, определени в закона, не е претърпявала изменения от влизането в сила на закона през 1951 г.). Същевременно законодателят не е целял да уреди придобиване на собственост върху гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост, с оглед последваща промяна на предназначението им, тъй като за постигането на този резултат законът е предвиждал друг, специален ред

в чл. 14б – чл. 14г ЗГ 1997 г. (отм.), представляващ част от същия ЗИД на ЗГ (обн. ДВ, бр. 16 от 08.02.2003 г.). Този ред е изисквал специална съгласувателна процедура, наличие на действащ подробен устройствен план за поземлен имот или парцеларен план за определено трасе, спазване на особените изисквания за решение или становище по Закона за опазване на околната среда, респ. решение или оценка за съвместимост с предмета и целите на опазване на защитена зона по Закона за биологичното разнообразие. Според чл. 14г ЗГ 1997 г. (отм.) след изключване на горите и земите от горския фонд те се продават, заменят или върху тях се учредяват ограничени вещни права на лицето, по чието искане е станало изключването, по реда на Закона за държавната собственост.

От изложеното следва, че правото на собственост върху гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост, придобито по реда на чл. 15б ЗГ 1997 г. (отм.), по същество се основава на предвидено в закона благоприятно изключение, което обаче не е основание тези приобретатели да бъдат третирани еднакво с всички останали собственици, които са придобили по общия ред гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост.

Конституционният съд е последователен в разбирането си, обобщено в Решение №10/2022 г. по к.д. №21/2021 г., относно равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение №5/2017 г. по к.д. №12/2016 г.), при което водеща следва да бъде обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не. Наличието на съществени разлики не само позволява, но и изисква от законодателя да диференцира правната уредба (Решение №3/2013 г. по к.д. №7/2013 г.).

Различното третиране на собствениците, придобили правата си по облекчен ред, чрез установяване на ограничения, съответни на целта на закона, въз основа на който е извършено придобиването, в конкретния случай е конституционносъобразно, защото осигурява справедливост като

проявление на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, още повече като се има предвид, че ограничението е насочено към постигане на обществено значима цел, каквато е опазването на националното природно богатство. След като придобиването по чл. 15б ЗГ от 1997 г. (отм.) е извършено по ред, различен от предвидения в закона, с цел промяна на предназначението на горски територии и реализирането на инвестиционни намерения по отношения на тях, тези собственици не могат да имат оправдани правни очаквания, че ще могат да се възползват от правната възможност да променят предназначението на придобитите горски територии, с каквато разполагат собствениците, придобили правата си по общия ред.

По изложените съображения Съдът приема, че оспорената законова уредба е конституционносъобразна като гарантираща конституционни ценности, без да ограничава по конституционно недопустим начин основни права.

С оглед на горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на Висшия адвокатски съвет за обявяване за противоконституционна разпоредбата на §3 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 08.03.2011 г., посл. доп. бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Председател: Павлина Панова