



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

Изх. № 11-00-305/ 24.11.2023 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Конституционно дело № 16 за 2023 г.

СТАНОВИЩЕ

ОТ

ЮЛИЯН ПОПОВ - МИНИСТЪР НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ

адрес: Министерство на околната среда и водите, гр. София, бул. „Княгиня Мария Луиза” № 22

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и Определение от 24 октомври 2023 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 16 от 2023 г., представям и моля да приемете настоящото становище по повод направеното искане от ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ, представляван от председателя адв. д - р Ивайло Дерменджиев - Председател, за установяване на противоконституционност на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (ПЗР на ЗГ), обн. в ДВ, бр.19 от 2011 г., последно изм. и доп. в ДВ, бр. 67 от 2023 г.

I. По отношение на твърденията в направеното искане, касаещи чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и 2 и чл. 17, ал. 1 - 3 от Конституцията на Република България:

Основните аргументи в направеното искане са, че с разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ от 2011 г. е въведена допълнителна правна тежест върху визираните от законодателя собственици (, които са придобили имотите си от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародването на закона в „Държавен вестник“) - да не могат да използват имотите си, които са горски територии така, както желаят - при спазване на общите, силно стеснени ограничения, валидни за всички останали притежатели.

Имайки предвид, че правото на собственост е съвкупност от права фактът, че с разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ се предвижда определена група поземлени имоти в горски територии да не подлежат на промяна на предназначението по реда на ЗГ и да не може да бъде извършвано строителство, предвидената „намеса“ при упражняването на правото на собственост по своята същност представлява контрол върху ползването на собствеността. Последното е изцяло и в съответствие с Конвенцията за защита на правата на човека

(прилагана вече двадесет и девет години след присъединяването на България към Конвенцията след 1992 г.) и формулировката на правото на собственост в чл.1, Протокол № 1 „Всяко физическо лице има право мирно да ползва своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право. Предходните разпоредби не накърняват по никакъв начин правото на държавите да въвеждат такива закони, каквито сметнат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на собствеността в съответствие с общия интерес или за осигуряването на плащането на данъци и такси или други постъпления или глоби“, т. к. с разпоредбата се постига една легитимна цел - опазването и възпроизводството на околната среда, в частност - на горските територии.

Видно от развитието на правото през годините правото на собственост, въпреки че е най - пълното по обем вещно право, познато от хилядолетия, в много случаи търпи определени „намеси“ (в съответствие с езика на Европейския съд по правата на човека) или т. нар. „ограничения“. Пределите на правото на собственост и ограниченията на собствеността са изследвани в правната литература още в края на 19 век, когато принципът за неприкосновеност на частната собственост е конституционно закрепен. Подчертавайки изключителния характер на правото на собственост проф. П. Венедиков приема, че ограниченията на собствеността са два вида - „едните са ограничения, които правовият ред налага на собственика на известни вещи, с оглед на обществения интерес“ , и „другият вид ограничения на възможностите на собственика да въздейства върху вещи си (които) произтичат от съществуването на друго вещно право върху същата вещь“. В частност, разглеждайки ограниченията на използването на недвижимите имоти, произтичащи от правото на собственост върху съседни имоти, проф. Петко Венедиков казва: „Възможността да се строи е подложена и на редица ограничения от публичноправно естество, чието подробно разглеждане принадлежи на административното право“. Към днешна дата собствеността не би могла да се упражни в една изолирана вселена, без оглед на третите лица. Собствеността вече се социализира в смисъл, че изключителното отношение на един индивид към дадена вещь отстъпва място на третите лица в упражняване на правото.

В съвременната теория широко е застъпено разбирането за хоризонтално действие и на основното право на чиста околна среда към други признати права - например към правото на собственост: екологичният подход води до промяна на самата концепция за правото на собственост като вещно право и като основно право; то вече не се разглежда като основно право; то вече не се разглежда като възможност за осъществяване на абсолютна власт върху природните обекти, в притежание на определен правен субект, а като възможност за отговорно ползване на природните ресурси при полагане на специфична екологична грижа и задължения в тежест на собственика да опазва, рекултивира и възстановява природата. Собствеността все повече придобива една социална функция, едно подчертано социално значение, което проличава в разширяването на понятието „публичен интерес“, закодирано и в административното право като принцип (арг. от чл.4 и чл.6 от Административнопроцесуалния кодекс - АПК), според който общият интерес не трябва да се противопоставя на индивидуалните интереси на гражданите на едно общество. Най - ниската степен е изискването един собственик да упражнява правата си по начин, който просто не вреди на обществото. По - високата степен е да упражнява по начин, който е в хармония с интересите на обществото. И най - високата степен е собственикът да упражнява правата си по начин, който е в полза на обществото. Едно е положението да не увреждаш, а съвсем друго - да действаш в полза на обществото. Първото изисква по - скоро бездействие, пасивност, а в другото се крие едно позитивно задължение. С други думи, когато има „намеса“ или „ограничения“ в правото на собственост, същата цели да задоволи едно по - висше благо от индивидуалния интерес на отделния собственик.

Във връзка с горното действащата българска Конституция съдържа правото на здравословна и благоприятна околна среда като самостоятелно основно право в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ (чл. 55), непосредствено след социалните и

културните права. Сърцевината на правото на чиста околна среда като основно конституционно право и конституционно защитеното му съдържание фокусира върху постулата за „околна среда - здравословна и благоприятна“. Конституцията съдържа и друга разпоредба относно чистата околна среда, в която присъстват „живата природа“ и „природните ресурси“ - това е чл. 15: „Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната“. Тази разпоредба е поместена в глава първа сред основните начала на Конституцията и по същество вмества на държавата в дълг да направи всичко възможно осъществяването на основното право на здравословна и благоприятна околна среда. Конституционния съд е категоричен, че задължението на държавата е императив, отнасящ се до всички форми на собственост (Решение № 12 от 2013 г., обн. в ДВ, бр. 105/ 2013 г.).

Съчетанието на съдържащата се в чл. 55 и чл. 15 от Конституцията на Република България уредба формира конституционното признание за правото на чиста околна среда като самостоятелно основно право. Едновременно с това държавата има конституционно установеното задължение и отговорност да създава такова законодателство, което да гарантира реализацията на чл.15 и чл.55 от Конституцията на Република България, „в съответствие с установените стандарти и нормативи“. А стандартите и нормативите може да са в закон, подзаконов акт или международен договор предвид спецификата на това основно право, свързана с многообразието на природата, респ. околната среда. Това, което е важно да се подчертае е, че изречение второ на чл. 55 прогласява опазването на здравословна и благоприятна (чиста) околна среда като основно задължение на гражданите (т. е на всеки). По правната си същност и функция основното право на чиста околна среда с основание е причислявано към съпричастните основни права и се възприема като субективно право „на всеки“, с особено социално предназначение - неговият носител не „се отбранява“ от неканена намеса на държавата в личната му сфера, а изисква (Конституционния съд изрично се произнася, че грижата за чиста околна среда не е декларация, а изискване Решение № 12 от 2103 г., обн. в ДВ, бр. 105/ 2013 г.) от държавата тя да се ангажира за изпълнението на конституционно възложените и функции по опазване и възпроизводство на околната среда, поддържането на разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

На следващо място противопоставянето на конституционното право на здравословна и благоприятна околна среда, от една страна, и принципите за неприкосновеност на частната собственост, е неприемливо за обществото. Баланс между тези конституционни ценности може да бъде постигнат, както чрез икономическо осъществими и целесъобразни устройствени планове при спазване на правилата за принудително отчуждаване на собственост за държавни и общински нужди, така и чрез правилата за въвеждане на ограничения на собствеността.

Необходимостта от установяване на баланс между основните конституционни принципи е предмет на тълкуване в Решение № 12 от 28.11.2013 г. по конст. дело № 9 от 2013 г., където Конституционния съд приема, че съответно на Конституцията е само онова законово разрешение, което не допуска противопоставяне на конституционни ценности, а търси баланс между тях: „*Конституционно прокламираното право на благоприятна околна среда - висша ценност и гаранция за живота и възпроизводството на поколенията, се противопоставя на друго конституционно право, а това е недопустимо. Всички принципи на Конституцията гарантират равенството на правните субекти и са правно защитими. Те действат паралелно и съвместно и не трябва да бъдат противопоставяне. Не може едни конституционни ценности да бъдат за сметка на други, без да се търси баланс между тях. Точно в това се изразява и задължението на държавата да насърчава, ограничава и балансира чрез различни законодателни мерки осъществяване на дейности, включително и тези по инфраструктурата*“.

В този смисъл предвиждането на забрани за промяна на предназначението по реда на ЗГ и забрана за извършване на строителство в горски територии, е законово закрепен

инструмент за провеждане на конституционните принципи - за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл.15 от Конституцията на Република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл.55 от Конституцията на Република България). В тази връзка в редица свои решения Конституционния съд коментира понятието цел на закона - защита на интересите на обществото е легитимна цел и е израз на народния суверенитет. Не е противоконституционно общественият интерес да бъде защитен. Съдът счита, че основните права на гражданите, които не са абсолютни, могат да бъдат ограничавани именно поради надделяване и в защита на обществения интерес над интереса на отделния индивид. В чл. 1, ал. 1 от ЗГ е дефинирана основната цел на закона - да уреди онези обществени отношения, които са свързани с опазването, стопанисването и ползването на горските територии у нас. Тази цел очевидно не е единствената, защото веднага след нея има още девет такива цели: 1.) Опазване и увеличаване на площта на горите; 2.) поддържане и подобряване състоянието на горите; 3.) гарантиране и поддържане на екосистемите, социалните и икономическите функции на горските територии; 4.) гарантиране и увеличаване производството на дървесина и недървесни горски продукти чрез природосъобразно стопанисване на горските територии; 5.) поддържане на биологичното и ландшафтното разнообразие и подобряване състоянието на популациите на видовете от дивата флора, фауна и микота; 6.) осигуряване на възможности за отпочиване на населението и подобряване на условията за рекреация; 7.) постигане на баланс между интересите на обществото и собствениците на горски територии; 8.) подпомагане и насърчаване на собствениците на поземлени имоти в горски територии; 9.) изпълнение на международни и европейски ангажменти за съхранение на горските местообитания. За постигането на тези легитимни цели е допустимо да бъдат налагани ограничения при използването и застрояването на имоти - частна собственост, но при законово определени критерий и предпоставки и при спазване на принципа за пропорционалност. Държавата е в правото си да регулира обществените отношения по повод упражняването на правото на собственост, въвеждайки изисквания и административни регулации (част от публичното право), които са в интерес на общността.

Решението на законодателя да се ограничи промяната на предназначението на поземлени имоти - горски територии, както и извършване на строителство в определени поземлени имоти - горски територии, е приети през 2011 г., вероятно цели баланс между основните конституционни принципи - за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната (чл. 15 от Конституцията на Република България), за осигуряване на здравословна и благоприятна околна среда за гражданите (чл. 55 от Конституцията на Република България) основно поради следното: Държавният горски фонд има особено предназначение да гарантира съхраняването на българските гори като национално богатство, стабилността на екосистемите и устойчивото им развитие и ползване в интерес на собствениците и на обществото. Съгласно чл. 4 от ЗГ една от основните функции на горските територии е поддържане на биологичното разнообразие на горските екосистеми и защита на природното наследство. В съответствие с преобладаващите им функции горските територии, включени в границите на защитените територии по смисъла на Закона за защитените територии (ЗЗТ) и защитените зони, обявени по реда на Закона за биологичното разнообразие (ЗБР), са специални. Съгласно чл. 1, ал. 3 от ЗБР „Биологичното разнообразие е неразделна част от националното богатство и опазването му е приоритет и задължение за държавните и общинските органи и гражданите. Разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ е норма в съответствие със защитата на по-значими обществени ценности и е резултат на анализ на съществуващата практика и придобити права. Тя не е в противоречие нито с норми на самия ЗГ, нито с други нормативни актове - ЗЗТ и ЗБР.

Обръщам внимание, че разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ действа вече почти 14 години, прилагана е без проблеми, не е предизвиквала противоречия и несъгласия. В този смисъл и доводи в смисъл, че „законодателят, вероятно повлиян от временни обществени нагласи, е

изключил тотално и безсрочно, т. е завинаги достъпа до общовалидните възможности за промяна на предназначението и строителството за определена група собственици (физически лица, юридически лица и общини) само, защото са придобили поземлените си имоти в горските територии по замяна от държавата при действието на предходния Закон за горите (обн. в ДВ, бр.125 от 1997г. “), са напълно неоснователни. Цитираната разпоредба не променя собствеността, последното е изцяло в правомощията на титуляра на правото на собственост, няма забрана за извършване на разпоредителни сделки.

II. По отношение на горските територии, които попадат в обхвата на § 3 от ПЗР на ЗГ:

При преглед на решението на законодателя да отграничи правата на собствениците на поземлени имоти в горски територии от собствеността на лицата, придобили имотите си от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародването на закона в „Държавен вестник“, следва да се имат предвид следните разпоредби:

За разлика от предходния, новият ЗГ, както показва и наименованието му въвежда ново понятие „горска територия“, докато старият си служеше с термина „гори“. Определението „гора“ е поместено в чл. 2, ал. 1 от закона, като законодателят е уредил различни хипотези, които отговарят на това понятие. След определенията за гора ЗГ дефинира понятието „горска територия“, което е по - обширно от понятието „гора“. Логично е решението на законодателя като горска територия най - напред да определи гората, така както е дефинирана в ал. 1. Освен нея, според чл. 2, ал. 2, т. 2 от ЗГ, горска територия са и голини, недървопроизводителни земи и други територии, предназначени за горскостопанска дейност, както и карстовите образувания, разположени в горите и в териториите по ал. 2, т. 2 на чл. 2 от ЗГ. Горски територии са и защитни горски пояси в размери, по - малки от определените в ал. 1, т. 4 от ЗГ. Определяйки обхвата на приложение на закона, законодателят си служи с норми, които ограничават неговото приложно поле - т. е посочват се изрично териториите, в които разпоредбите на закона не се прилагат, а именно: паркове и градини в обществени територии; горите и земите в националните паркове и резервати, дърветата от горско - дървесните видове в земеделски територии, които не притежават белезите на гора. ЗГ не се прилага и по отношение на площите, заети с горскодървесна растителност в обхвата на републиканските, местните и железните пътища.

Подобно на подхода, възприет в отменения Закон за защита на природата, в ЗЗТ се декларира, че „защитените територии са предназначени за опазване на биологичното разнообразие в екосистемите и на естествените процеси, произтичащи в тях, както и на характерни или забележителни обекти на неживата природа и пейзажи“ (чл. 4 от ЗЗТ). Защитените територии обхващат гори, земи и водни площи, като тези от тях, които към момента на влизане в сила на закона - 14.11.1998 г. попадат в границите на населени места, запазват статута си на защитени природни обекти, защитени територии по новия ЗЗТ и подлежат на категоризация по новия закон (§ 2 - 5 от ПЗР на ЗЗТ). В тази връзка следва да се отбележи, че приетият през 1991 г. Закон за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ), обн. в ДВ, бр. 17 от 1991 г. не допуска възстановяването на правата на собствениците върху земеделски земи, които са „включени в резервати, определени по реда на ЗЗП, както и други защитени природни територии с национално и природно значение...“. Това законодателно решение изключва възможността за реално възстановяване на собствеността върху земеделски земи, които са в границите на защитени природни обекти (природни паркове, природни забележителности и защитени местности), категоризирани като обекти с международно или с национално значение. Така например през 1993 г., с оглед прилагането на чл. 24, ал. 4 (нова ДВ, бр. 28 от 1992 г.) от ЗСПЗЗ, със Заповед № 988 от 4 ноември 1993 г., обн. в ДВ, бр. 97 от 1993 г. на министъра на околната среда и водите, издадена на основание чл. 25, ал. 2 от ЗЗП (отм.), са определени защитени природни обекти с национално значение за опазване на биологичното разнообразие, за науката и куртурата. Видно от заповедта в нея са включени като защитени природни обекти с международно значение освен националните паркове и резервати (изключителна държавна собственост) и природни забележителности, защитени местности, както и защитени природни обекти с национално значение - резервати, природни забележителности и защитени местности. ЗСПЗЗ

не препятства реституцията на земеделски земи, както и преобразуването и приватизацията на държавните предприятия, на които са били предоставени за стопанисване и управление държавните земи, които не са част от обектите на изключителна държавна собственост или не са обявени и категоризирани като защитени природни обекти от международно или от национално значение.

Отделно от горното съгласно чл. 10, ал. 1 от ЗЗТ собствеността на държавата, която не е изключителна държавна собственост, и на общините върху горите, земите и водните площи, включени в защитените територии по този закон, е в режим на публична държавна/ общинска собственост. Според чл. 7, ал.2 от Закона за общинската собственост (ЗОБС) имотите - публична общинска собственост, не могат да се отчуждават и да се прехвърлят в собственост на трети лица, освен в полза на държавата, при условия и по ред, определени в специален закон, като в тези случаи публичният характер на собствеността не може да се променя от държавата, в чиято полза се прехвърля правото на собственост. В тази връзка собствеността на общините в защитени територии, които са в режим на публична общинска собственост може да се прехвърля единствено в полза на държавата. Сделка, с която правото на собственост върху имоти - публична собственост се прехвърля в полза на частно правни лица (или между общини), няма да произведе целеното от страните правно действие. Тя ще бъде нищожна поради противоречието и със закона, а не поради това, че има невъзможен предмет. Прехвърлителните сделки с вещ, публична общинска собственост имат възможен предмет, но са нищожни, тъй като законът е забранил извършването им.

Имайки предвид принципната забрана за разпореждане съгласно чл. 7, ал. 2 от ЗОБС според Тълкувателно решение № 4 от 07.07.2010 г. по тълк. дело № 4 от 2009 г. на Общото събрание на Гражданската колегия на Върховния касационен съд, договорът за замяна на недвижим имот по чл.222 - 223 от Закона за задълженията и договорите (ЗЗД), сключен между общината и физическо лице, имащ за предмет на една от насрещните престации недвижим имот, който е публична общинска собственост, когато разпореждането е извършено не от общината, а от физическото лице, т. е от лице, което не е собственик на този имот, е нищожен поради невъзможен имот. Когато по договор за замяна на недвижим имот по чл.222 - 223 от ЗЗД, сключен между общината и физическо лице, общината е получила като насрещна престация недвижим имот, при иск по чл.108 от ЗС, предявен от физическото лице против третото лице, упражняващо фактическа власт върху прехвърления от общината по замяната имот, третото лице може да прави възражения по действителността на договора за замяна и вещнопрехвърлителния му ефект.

III. По отношение на мотивите за приемане на нов ЗГ през 2011 г.:

1. 1.В мотивите за приемане на ЗГ през 2011 г. е посочено:

След 1997 г. в резултат на реституционните процеси е налице различна собственост на горите - 76 на сто държавна, 11 на сто общинска, 13 на сто - частна (включително кооперативна), като процесът на възстановяване на собствеността е почти приключил. Наличието на различни видове собственост върху горските територии изисква законова регламентация на новите обществени отношения, намаляване на административната тежест и създаване на условия за равнопоставеност на собствениците, каквито действащият закон не предвижда в достатъчна степен.

След 2007 г. България е член на Европейския съюз и това я задължава да въведе в управлението и стопанисването на горите новите и съвременни принципи за устойчиво, природосъобразно и многофункционално стопанисване на горите. Налице са предизвикателства пред страната и сектора, които засягат световни, европейски и национални ангажименти, свързани с функциите и значението на горите:

- Признаване на първостепенната роля на горите като инструмент, субект и обект на процесите, борбата и последствията от изменението на климата, подчертано на Министерската конференция за защита на горите в Европа (Варшава, 2008), Срещата за климата в Копенхаген (2009) и Световния конгрес за горите (Буенос Айрес, 2009).

- Засилване на обществения интерес към горите като източник на екологични продукти и услуги, които следва да бъдат възпроизвеждани устойчиво (над 70 на сто от мрежата Натура 2000 у нас засяга горски територии).

- Разширяване на прозрачността при управлението на държавната собственост и другите видове горска собственост, създаване на условия за децентрализация и публичност на действията на администрацията.

- Създаване на предпоставки за развитие на горския сектор на страната, преодоляване на "сивия" сектор и стимулиране производството на енергия от възобновяеми енергийни източници.

- Подпомагане развитието на горските райони на страната.

1.2. Следва да се отбележи, че през 2014 г. Европейската комисия (ЕК) обяви замените на гори за схема на непозволена държавна помощ и разпореди на България да си върне парите или да отмени сделките. С Решение на ЕК относно схема за държавна помощ като неправомерна държавна стойност са обявени 132 разпоредителни сделки за замяна на частни и държавни горски парцели през периода 2007 - 2009 г.

В края на 2019 г. Министерството на земеделието, храните и горите призна 103 сделки с държавни гори у нас за неизгодни и изчисли щетата от тях за държавата на 80 млн. лв. Щетата от 80 млн. лв. е определена като „надвзета държавна помощ“ и е изчислена от оценители след решение на ЕК, че сделките следва или да се развалят, или държавата да сметне щетите от тях в пари, за да си ги прибере от частниците, придобили държавните гори. Със Закона за горите от 2009 г. и 2011 г. е спряна промяната на предназначението и застрояването на заменените горски имоти, които до момента не са променили предназначението си.

1.3. Опит да бъде изменена разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ е направен с проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за горите (№ 47-254-01-112 от 27.07.2022 г., 47-то НС), вписан в регистъра на XLVII НС на 27.07.2022 г. предвижда, който предвижда в § 110. думата „горски“ в § 3. от Преходни и Заключителни разпоредби на Закона за горите да се заличи, като мотивите към законопроекта не съдържат обосновка за исканата промяна.

Предвид гореизложеното текстът на § 3 от ПЗР на ЗГ не е в нарушение на конституционните норми, особено като се има предвид значимостта и приоритетността на обществените отношения по ЗГ, свързани с първостепенен национален и обществен интерес (чл. 1 от ЗГ) и с прилагане на разпоредбите на чл. 15 и чл. 55 от Конституцията.

С оглед изложените по - горе съображения, считам, че разпоредбите на §3 от ПЗР на ЗГ са изцяло в съответствие с Конституцията на Република България и с международните актове от по - висша степен, по които Република България е страна.

ЮЛИЯН ПОПОВ

МИНИСТЪР НА ОКОЛИНАТА, СРЕДА И ВОДИТЕ

