



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 2300-248
... 841 ... 2023 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 16 от 2023 г., одобрено с Решение № ...841..... на Министерския съвет от 2023 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

академик Николай Денков



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 16 от 2023 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 24 октомври 2023 г. на Конституционния съд сме конституирани като заинтересувана институция по конституционно дело № 16 от 2023 г., образувано по искане на Висшия адвокатски съвет (ВАдвС) до КС на РБ от 3.10.2023 г. за установяване на противоконституционност на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за горите (ЗГ) (обн., ДВ, бр.19 от 2011 г., с последни изменения от бр. 67 от 2023 г.).

Посочената разпоредба с ал. 1 въвежда забрана за промяна на предназначението по този закон и за 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". Ограничението по ал. 1 се прилага и при промяна на собствеността на имотите, с изключение на случаите, когато съответната горска територия се придобива от държавата (ал. 2). Допустимо е то да се дерогира само ако промяната на предназначението е за изграждане на национален обект или на

общински обект от първостепенно значение по смисъла на Закона за държавната собственост и Закона за устройство на територията, които стават публична държавна или общинска собственост (ал. 3).

Основната аргументация в искането на ВАдвС за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ е относно ал. 1, но доколкото тя е свързана с другите алинеи, се атакува целият текст на разпоредбата. Твърди се, че атакуваната норма създава за всички правни субекти, включително граждани, ограничения на собствеността след придобиването на правото на собственост върху имоти в горски територии в резултат на замяна с имоти от държавния горски фонд до влизането на ЗГ в сила, съответно засягане на възникналите във връзка с това легитимни очаквания и пълноценно осъществяване на правото на собственост. Твърди се също, че липсата на срок за ограниченията е несъвместима с принципа на равенството на гражданите пред закона.

В предоставения ни едномесечен срок изразяваме следното становище:

I. Предварителни уточнения

Атакуваната разпоредба на § 3 от ПЗР на ЗГ е включена в текста на закона, приет от Четиридесет и първото народно събрание и обнародван в "Държавен вестник" (ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.). Законът влиза в сила от 9.04.2011 г., но по силата на § 42, т. 1 от ПЗР атакуваният § 3 влиза в сила от деня на обнародването на закона, т.е. от 8.03.2011 г. За периода от 2011 г. до момента тази разпоредба не е изменяна с изключение на ал. 4 (ДВ, бр. 58 от 2017 г., в сила от 18.07.2017 г., и бр. 102 от 2022 г., в сила от 1.01.2023 г.), която се отнася само до промяна на наименованието на Министерството на земеделието в отделните периоди.

Законът за горите от 2011 г. 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 него с новия чл. 156 (ДВ, бр. 16 от 2003 г., изм., бр. 64 от 2007 г. и бр. 6 и 80 от 2009 г.) се допуска замяна на гори и земи - собственост на физически, юридически лица и общини, с гори и земи от горския фонд - частна държавна собственост, при наличието на определени предпоставки и при спазване на изрично установените условия на ал.14 на същия член.

Нормата на чл.156 от ЗГ (отменен) се прилага в периода 2003-2009 г. - до влизането в сила на Решението на Народното събрание от 3 септември 2009 г. 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 (обн., ДВ, бр. 72 от 2009 г.). Съгласно т. 2 от решението спирането се налага до приемане на съответни законодателни промени. Това решение е отменено с § 40 на ЗГ от 2011 г., тъй като се въвежда новата правна уредба, включително атакуваният като противоконституционен § 3 от ПЗР на ЗГ.

До момента действащата правна уредба не е считана за противоконституционна, няма и предложения за изменение или отмяна на цитирания § 3 от ПЗР на действащия закон.

Въз основа на делегацията на ал. 4 на същия параграф Министерството на земеделието е приело Списък на поземлените имоти в горски територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародване на ЗГ (08.03.2011 г.), който е публикуван в „ДВ“, бр. 48 от 24.06.2011 г., а също и 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. 156 от ЗГ за периода

2003-2009 г., както и на имотите, на които е променено предназначението преди влизането в сила на мораториума върху промяната на предназначението им. Той е публикуван в „ДВ“, бр. 58 от 29.07.2011 г. Тези списъци са многократно уточнявани и променяни, има и значителна съдебна практика. Приема се, че включването, съответно невключването, на даден имот в списъка, публикуван по реда на § 3, ал. 4 от ПЗР на ЗГ, не поражда нито права, нито задължения за собствениците и носителите на други вещни права за съответните имоти, а ограничаването на вещното право на собственост следва от изричната норма на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ.

За аргументирането на становището относно атакуваната разпоредба от ЗГ следва да се отбележи, че с Решение № 730 на Министерския съвет от 11.10.2010 г. е одобрен проектът на нов Закон за горите. В него тя се предвижда с по-ограничено приложно поле, като в ал. 1 се забраняват промяна на предназначението и строителство в поземлени имоти в горски територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до датата на влизане в сила на този закон, когато те:

1. са защитени територии по смисъла на Закона за защитените територии;
2. попадат в Европейската екологична мрежа Натура 2000;
3. попадат в зона „А“ или „Б“ по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие.

Алинеи 2-4 са с идентично на приетото от Народното събрание съдържание. С ал. 5 се предлага в 6-месечен срок от влизането в сила на новия закон Министерският съвет да приеме наредба за определяне на цени за промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии извън посочените в ал. 1, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до датата на влизане в сила на този закон.

В мотивите към законопроекта е отбелязана най-общо въведената забрана по § 3 от ПЗР, но тя е във връзка с аргументацията на Министерския съвет, че е резултат от новата уредба на собствеността върху горите и ограниченията, въведени с нея, както и с оглед на действието на други нормативни актове, въвеждащи ограничения относно правото на собственост - закона за защитените територии и Закона за устройството на Черноморското крайбрежие. Вносителят на законопроекта отбелязва изискванията за съответствие със законодателството на ЕС в резултат на присъединяването ни към Съюза от 2007 г., както и предложенията за законодателна реформа въз основа на анализите на горския сектор в България, извършени от Световната банка и от Европейската банка за възстановяване и развитие, приетата Национална стратегия за устойчиво развитие на горския сектор в България (2006-2015) и Стратегическия план за развитие на горите (2007-2011).

На 11.10.2010 г. Законът за горите е внесен в Народното събрание, обсъден е и е приет на 23.02.2011 г., съответно е обнародван в „ДВ“, бр. 19 от 2011 г. При обсъждането на текстовете на новия закон на заседанията на Комисията по земеделието и горите може да се проследи разширяването на забраната по § 3, ал. 1 на ЗГ за всички случаи на извършени замени по предложение на народни представители от Четиридесет и първото народно събрание, като в тях е дадена и съответната аргументация за това.

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 територии в Република България с цел гарантиране на многофункционално и устойчиво управление на горските екосистеми съгласно чл. 1 на закона. При създаването на нормата е взет предвид приоритетът на обществения интерес и съхраняването на горския фонд, което ще бъде коментирано по-долу.

Вносителят на искането отбелязва, че разпоредбата на § 3 от ПЗР на ЗГ е приета поради „временни обществени нагласи“. Може да се има предвид обаче, че през периода на допустимост на сделките по чл. 15б от ЗГ (отменен) - 2003-2009 г., при вече натрупана практика и оформящо се обществено мнение относно замените на имоти - частна или общинска собственост, с имоти в горските територии - държавна собственост, се констатира, че сделките за замяна често са последвани от промяна в предназначението на земята от горска земя в земя за застрояване при спазване на разпоредбите на Закона за устройството на територията (ЗУТ), тъй като участници в сделките за замяна са физически лица, частни дружества и общини, често осъществяващи дейност в сферата на строителството на недвижими имоти и/или туризма. Установена е неразривна връзка между сделките за замяна и промяната на предназначението на земята в този смисъл. С това се счита, че нараства и несъответствието между пазарната стойност на държавната горска земя, която е била заменена с частния имот, и неговото по-нататъшно ползване и разпореждане, както и че се създават условия за отклоняване от действителния смисъл на закона, който е насочен към съхраняване на природното богатство и горския фонд в Република България. Макар и по друг повод и с друга цел, но тези констатации са включени в текста на Решение (ЕС) 2015/456 на Комисията от 5 септември 2014 г.

II. По конкретните основания на искането за обявяване на противоконституционност на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите.

1. Относно противоречието с чл. 4, ал. 1 от Конституцията

Вносителят счита, че ограничението на правото на собственост по § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ е законодателно решение, несъвместимо с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй

като не е аргументирана необходимостта от защита на конкретна конституционна ценност. Твърди се, че при действащия режим на отменения ЗГ от 1997 г. легитимните очаквания на приобретателите на имотите по договор за замяна с имоти от държавния горски фонд са били, че те ще бъдат третирани по общия ред, валиден за всички останали собственици на гори. В този смисъл се приема, че с § 3, ал. 1 се преуреждат заварени правоотношения и в този смисъл разпоредбата има „обратно действие“.

В искането най-общо се тълкува конституционната разпоредба за правовата държава, която се характеризира с предвидимост и стабилност на правния ред и не е възможно ограниченията да са „тотални и безсрочни, т.е. завинаги“.

Налице е една неточна интерпретация на принципа на правовата държава в посочения смисъл. Конституционният съд многократно се е произнасял, че законността, правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред са устойчивите характеристики на правовата държава. Този принцип, прогласен в Преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, включва 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. № 12/2013 г.). В случая предвидимостта и стабилността на дадена правна уредба следват от закона, който я съдържа и който е приет от компетентния по Конституция законодателен орган - Народното събрание. Но няма правен ред, който да изключва изменения, допълнения и дори отмяна на законите, когато обществените отношения налагат това. Законодателният процес е регламентиран така, че да бъде сигурен механизъм за предварителното обсъждане и последователно одобряване на предлаганите промени, на което се дава и широк обществен отзвук и възможност за дебат. Правото е динамична категория, която следва развитието на обществените

отношения и трябва да даде адекватен нормативен израз на промените в тях. Никоя правна уредба не може да бъде „застинала“ във времето и неизменна, включително по отношение на придобити права.

Принципът на правна сигурност 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 формално 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 уредбата във визираната от искането на ВАдвС разпоредба от 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.

Във връзка с това т.нар. от вносителя „легитимни очаквания“ са по-скоро свързани с конкретни интереси, намерения и проекти на собствениците при осъществяване на техните правомощия като такива, но те не могат да бъдат аргумент за неизменност на правната уредба, която се оценява от обективна гледна точка.

Придобитите права, включително в сферата на частното право, в случая - на правото на собственост, не са застинали и неизменни. Тяхната уредба съответства на динамиката на гражданския оборот във времето и съобразяването с нея е първостепенна задача на законодателя. Към всеки момент, когато е налице натрупана съдебна практика и анализ на прилагането на правната уредба, законодателството трябва да бъде достатъчно гъвкаво, за да отрази актуалното състояние на обществените отношения и да поддържа баланса между частния и обществения интерес.

В този смисъл преуреждането на вече съществуващи обществени отношения не е изключение, а напротив – то е желано законодателно

действие, което да ги приведе в съответствие с легитимните очаквания на обществото за справедливост и стабилност на относимите правни норми. Конституцията, Законът за нормативните актове и правната теория не изключват измененията, допълненията или изцяло новата уредба на такива отношения. Това в никакъв случай не се третира като обратно действие на закона, което се свързва с правните последици по вече възникнали правоотношения, но само когато е изрично постановено (чл. 14, ал. 1 от ЗНА). И ако доктрината приема, че това е недопустимо с оглед на въвеждане на утежняващ режим и предимно в публично-правната материя, в частноправните отношения обратното действие, макар и по изключение, успешно се използва за коригиране на практика, която се отклонява от смисъла и духа на закона или е в заобикаляне на закона.

Разпоредбата на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ се отнася до частично ограничаване само на една категория частни собственици на гори - придобити в резултат на замяна с гори - собственост на държавата. Това е уредба, касаеща обема и съдържанието на правото на собственост. В Конституцията няма забрана материална гражданскоправна норма не само да преурежда, но дори 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. По тълкувателен път Конституционният съд е извел и забрана за въвеждане на данъчни задължения, заплащане на държавни такси, норми с устройствен характер и др. (решенията на Конституционния съд в този смисъл са изброени в Решение № 4/2021 г. по к. д. № 1/2021 г.), към които не може да се приравни настоящото претендиране на противоконституционност по ЗГ.

В заключение считаме, че не е налице нито обратно действие, нито преуреждане на заварени правоотношения в общия смисъл, което да поражда нова и утежняваща правна уредба за собствениците.

2. Относно противоречието с чл. 17, ал. 1 - 3 от Конституцията

Искането на вносителя не съдържа конкретна аргументация относно противоречието на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ с чл. 17, ал. 1 - 3 от Конституцията. Тя е обвързана по-скоро с принципа на правовата държава, като отделно се твърди, че с новата уредба на визираната разпоредба са накърнени така наречените „легитимните очаквания“ на собствениците да се подчиняват на общия режим по ЗГ и тяхното право на собственост е ограничено в противоречие с конституционната норма.

По силата на чл. 17, ал. 1 и 3 от Конституцията 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.; Решение № 5/2006 г. по к. д. № 1/2006 г.; Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г. и др.). Конституционният съд приема, че законодателят е длъжен да се въздържа от приемането на норми и мерки, които влизат в противоречие с конституционния принцип за закрила на неприкосновеността на частната собственост.

В случая обаче не става въпрос за накърняване на правото на собственост на приобретателите на гори от държавния горски фонд в резултат на извършена от тях замяна с частните им имоти. Това право съществува в техния патримониум и единствено по обем то е естествено ограничено по силата на няколко обстоятелства:

1. 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 обществото. Това не се накърнява с установяването на частната собственост върху гори, придобита в резултат на реституцията на одържавените чрез национализация гори и земи от 1947 г. от Държавния горски фонд по

силата на Закона за възстановяване на собствеността върху гори и земи от горския фонд, но поражда изискване за гарантиране на социалните и икономическите функции на горските територии и баланс между публичния и частния интерес, прогласен в ЗГ и през 1997 г., и през 2011 г.

2. Целите на законодателната реформа от 2011 г., които следва да реализира държавата, са определени в чл. 1, ал. 2 и сред тях на преден план се поставят опазването, подобряването на състоянието, увеличаването на площта на горите и свързаното с тях поддържане на биологичното и ландшафтното разнообразие и пр., но също и изпълнение на международни и европейски ангажменти и задължения във връзка с тези цели. В този смисъл използването на собствеността от частни собственици и общини се насърчава от закона, но с оглед на постигане на баланс между интересите на обществото и собствениците на горски територии (чл. 1, ал. 2, т. 7 от ЗГ). Може да се добави и аргументацията от мотивите към законопроекта на Министерския съвет от 2010 г., в които е отбелязано, че със закона се въвеждат „съвременни регламенти за поземлените отношения, като е стеснена възможността за извършване на разпоредителни сделки, водещи до намаляване площта на горските територии за сметка на регламентирането на повече възможности за предоставянето им под наем, под аренда, за учредяване право на строеж без промяна на предназначението, за учредяване на сервитути и право на ползване“.

С допускането на замяната с частни имоти и придобиването на право на собственост върху определени части от горските територии - частна държавна собственост, не следва да се накърнява първоначалното предназначение на този фонд и с последващи действия, като промяна на предназначението, строителство и разпоредителни сделки, да се нарушават както интегритетът на горския фонд, така и поставените от закона цели по неговото опазване. Това би трябвало да е

ясно осъзнавано от лицата, участващи във въпросните сделки. Те не са ограничени в никое от другите правомощия като собственици - владеят, стопанисват, ползват се в пълнота и придобиват плодове от имота си в определения от закона обхват, но трябва да запазят неговия характер на горска територия и да се въздържат от всякаква форма на строителство в нея. Очевиден в случая е приоритетът на държавния интерес, макар и оставен „зад кадър“ при въпросните сделки и това би следвало да е елемент и от гражданското съзнание на приобретателите.

Резонно може да се постави въпрос с какво всъщност собствениците се считат за ощетени в резултат на ограничението по § 3, ал.1 от ПЗР на ЗГ, при положение че те имат пълноценно право да ползват и стопанисват съответните части от горски територии? Промяната на предназначението и строителството в тях не са типичните и задължителни проявни форми на стопанисването на горите, дори напротив - изключват запазването на имота като гора. Това, от своя страна, поставя и друг въпрос - каква е аргументацията на собствениците да извършат въпросните замени, какви са техните т.нар. от вносителя „легитимни очаквания“ при изключително рестриктивния режим на ЗГ от 2011 г. по отношение на промяната на предназначението на поземлени имоти в горски територии (чл. 73 и сл.) и на строителството (чл. 54 и чл. 152)? Новата правна уредба не би могла да съхрани основанието за тези очаквания и правоотношенията да продължат да се развиват по отменения закон.

В Решение № 14 от 2020 г. по к. д. № 2 от 2020 г. Конституционният съд приема, че "принципът на неприкосновеност на частната собственост не изключва правната възможност за ограничаването ѝ и съдържанието му не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения. Направеният извод се потвърждава от обстоятелството, че след прогласяване на този принцип Конституцията (чл. 17, ал. 5) допуска при

определени условия принудителното отчуждаване на собственост“. Във визираната разпоредба от ЗГ ограничението не би следвало да се третира като толкова значимо, ако се има предвид спазването на принципите и целите на закона, посочени по-горе. Запазването на предназначението на горските територии и ограничаването на строителството в тях е общата линия, провеждана от реформата по ЗГ от 2011 г.

В Решение № 15/2010 г. по к. д. № 9/2010 г. нарушаването на принципа за неприкосновеност на частната собственост (чл. 17, ал. 3 от Конституцията) се обвързва и с чл. 57 от Конституцията, който се отнася до основните права и задължения на гражданите и „прогласява общите за всички такива права характеристики - неотменимост, забрана за злоупотреба с правата и за упражняването им в ущърб на правата и законните интереси на другите“. Уредбата на закрилата на правото на собственост в чл. 17 от Конституцията не е „сред другите права и свободи на гражданите в едноименната глава втора, а в глава първа, сред основните начала на конституционния ред в рамките на общата уредба на собствеността и Конституционният съд многократно го е отбелязвал (Решение № 6 от 1996 г. по к. д. № 31 от 1995 г.; Решение № 3 от 1999 г. по к. д. № 32 от 1998 г.; Решение № 10 от 2009 г. по к. д. № 12 от 2009 г.)“. В същото решение обаче Конституционният съд счита, че чл. 57, ал. 2 от Конституцията допуска и определя пределите на ограничаване както на основните, така и на други права - в случая правото на собственост. В цитираното по-горе Решение № 3 от 2021 г. по к. д. № 11/2020 г. също е подчертана трайната практика на Конституционния съд по въпроса за възможността за ограничаване на упражняването както на основните права на гражданите, така и на свързаните с тях други права при наличието на легитимна цел и основание, закрепено със закон. Въз основа на това разбиране на КС

могат да се направят следните констатации относно § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ:

1. Налице е легитимна цел, определена както от вносителя на законопроекта (Министерския съвет) в мотивите към него, така и от законодателя в хода на обсъждането в постоянните комисии на Народното събрание и в пленарна зала: създаване на стабилност на горския фонд и осъществяване на предвидените в ЗГ цели. Според Конституционния съд за легитимна законодателна цел се счита и стремежът на законодателя да запази имоти - собственост на държавата и общините - в техния патримониум, което допуска ограничения на правото на собственост на другите правни субекти (Решение № 3/2022 г. по к. д. № 16/2021 г.). В ЗГ не се накърнява съществуващата частна собственост, но се запазва частично охранителният режим спрямо държавната собственост, с която е извършена замяната на частните имоти.

2. Основанието за ограничение е включено в закон, приет по надлежния ред от Народното събрание, обнародван и влязъл в сила. В този смисъл неоснователно и в противоречие с цитираното вече Решение № 3 от 2021 г. на Конституционния съд е твърдението на вносителя, че е недопустимо по законодателен път да се посяга на неприкосновеността на правото на собственост. Конституционният съд неведнъж се е произнасял и по въпроса за така наречената „търпима намеса“ на държавата в пространството на основните и други свързани с тях права (Решение № 20 от 1998 г. по к. д. № 16/1998 г.; Решение № 1 от 2002 г. по к. д. № 17/2001 г.; Решение № 15 от 2010 г. по к. д. № 9/2010 г.; Решение № 2 от 2011 г. по к. д. № 2/2011 г. и др.), като това се осъществява само и единствено на законодателно ниво.

Освен визирания по-горе интерес за съхраняване на интегритета на определена горска територия, независимо дали тя е притежавана от държавата или впоследствие от частни лица, но придобита от

държавата, следва да се разглежда и изискването на чл. 15 от Конституцията, че 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. Това е водещият публичен интерес, с оглед на който се постановяват и ограниченията в § 3, ал. 1 от ЗГ. Сред установените в Основния закон приоритети това е висша конституционна ценност, чиято закрила оправдава ограничения на частната собственост и цели постигане на разумен баланс между личния и обществения интерес (Решение № 17/2021 по к. д. № 11/2021). Именно запазването на предназначението на горските имоти и забраната за строителство гарантират изпълнението на конституционната норма. Подобни забрани се съдържат в други закони предвид конституционните изисквания за съхраняване на обработваемата земя за земеделски цели (чл. 21, ал. 2), опазване на националното историческо и културно наследство (чл. 23), закрилата на които е свързана с ограничения на собствеността. При това ограничението по ЗГ не засяга цялостното ползване на имотите от частните собственици, а само невъзможността на трансформации на тяхното предназначение.

В защита на изложеното е и разпоредбата на чл. 1 от Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека от 1950 г., която заедно с протоколите към нея е ратифицирана със закон, приет от Народното събрание на 31 юли 1992 г. (ДВ, бр. 66 от 1992 г.), и е в сила за Република България от 7 септември 1992 г. и част от вътрешното право по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Цитираната разпоредба на чл. 1 се отнася до защитата на собствеността и в нея изрично е постановено, че са допустими както ограничения, така и лишаване от право на собственост „в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право“. В ал. 2 се прогласява правото на държавите да

въвеждат такива закони, каквито сметнат за необходими за осъществяването на контрол върху ползването на притежанията в съответствие с общия интерес...". В настоящия казус с § 3 от ПЗР на ЗГ се въвеждат ограничения именно с оглед на обществения интерес и възможния контрол върху собствеността с оглед на неговото запазване.

3. Относно противоречието с чл. 6, ал. 1 и 2 от Конституцията

Вносителят счита, че с разпоредбата на § 4, ал. 1 от ЗГ е нарушен принципът на равенството пред закона, прогласен в чл. 6 от Конституцията. Споменава се неравнопоставеност със собственици, придобили имоти в резултат със замяна по друго време, създаване на дискриминация и произвол. Тези твърдения не са подкрепени с конкретни факти.

Същевременно се признава, че Конституционният съд неотклонно следва 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.).

Конституционният съд е последователен в разбирането (обобщено в Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г. и в Решение № 10 от 26.07.2022 г. по к. д. № 21/2021 г.), 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 прилагане и за нормотворческата дейност и е основно право на гражданите“ (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 14 от 14.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г.). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение № 6 от 27.04.2010 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 № 4 от 20.04.2021 г. по к. д. № 1/2021 г. и Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Според Конституционния съд „забраната за произвол е елемент на правовата държава в материален смисъл и е насочена към държавните органи, включително и към законодателя. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотвореца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респ. задължение на публичната власт е да третира "еднаквите еднакво" (Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к. д. № 1/2021 г., Решение № 11 от 10.05.2010 г. по к. д. № 13/2010 г., Решение № 1/2005 г. по к. д. № 8/2004 г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото.“

С оглед на това разбиране и трайната практика на Конституционния съд неоснователно е претендирането за противоконституционност на § 3 от ПЗР на ЗГ, тъй като нормата е установена в закон, предвижда еднакво третиране на всички субекти, придобили земи в горски територии от държавата в резултат на извършена замяна по реда на отменения ЗГ от 1997 г., и не създава условия за произвол. Няма пречка в рамките на един закон отделни групи правни субекти с оглед на съхранението на обществения интерес и конституционните ценности да бъдат третирани по различен начин, стига те да са ясно отграничени една от друга и да са определени въз основа на общ за всяка група критерий. Това последователно е проведено в уредбата в ЗГ.

Неточно обаче е твърдението на вносителя, че ограничението по § 3, ал. 1 от ЗГ е въведено само с оглед на момента на сключването на дадена сделка - до деня на обнародването на ЗГ, т.е. 8.03.2011 г. То се отнася до самите сделки, които макар и легитимно сключени по вече отменения ЗГ, пораждат правни последици и практика, които нарушават

баланса между обществения и личния интерес и налагат и последващата нова уредба.

Не може да се сподели и претендираната от вносителя прекомерност по § 3, ал. 2 от ПЗР на ЗГ относно „разширяване на забраната и за последващи приобретатели“ на заменените земи, придобити в частна собственост със замяна с държавни земи от горския фонд. Законодателят е издигнал една принципна позиция, с която обременява съответните имоти, и тя се отнася както за настоящи, така и за бъдещи техни собственици. Именно с оглед на утвърждаването на принципа тази забрана не е временна, не е своеобразен мораториум, а има действие до момента, в който законодателят приеме решение за нейното изменение или отмяна. Ако би се разрешило отпадането ѝ при последващо придобиване на имота, не само се обезсмисля разумът на нейното установяване, но и принципите и целите на закона, и се създават условия за злоупотреба с право и дори заобикаляне на закона, което е основание за нищожност на сделките (чл. 26, ал. 1 от ЗЗД).

Конституционният съд приема, че законодателят утвърждава материалната справедливост, като осигурява спазването на принципа на равенство по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията (Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14/1992 г., Решение № 6 от 14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г.). Поради това целта на законодателя при установяването на несъщинското ретроактивно действие, както е в случая, може да се приеме сама по себе си за легитимна, защото създава правната рамка, в която собственикът може да упражнява гарантираното му от Конституцията право на собственост, но при спазване на изискванията за обществен интерес, целите на ЗГ и защитаваните от Конституцията ценности.

Неоснователно е и твърдението на вносителя, че с § 3 от ПЗР на ЗГ се създава правен абсурд по отношение на изключване и на давността за придобиване на засегнатите имоти. Съгласно чл. 26 от ЗГ

не може да се придобиват по давност горски територии - държавна или общинска собственост. Доколкото режимът на държавна собственост, която е трансформирана със замяната в частна собственост, влияе имплицитно за въведеното с § 3 ограничение, то следва да се отнася до всички придобивни способности за правото на собственост - както оригинални, така и деривативни.

Предвид изложените съображения смятаме, че искането на Висшия адвокатски съвет относно установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Николай Денков