

До
Конституционния съд
На Република България

Относно: Становище по конституционно дело N 16 от 2023г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Асоциацията на парковете в България благодари за възможността да представим нашето становище по искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на §3 от ПЗР на Закона за горите, предмет на конституционно дело N 16 от 2023г. Като организация, която от самото си създаване през 2003г следи процеса на замяната на държавни гори с такива на физически и юридически лица и общини желаем да представим в началото историята на оспорената разпоредба.

История на нормата

На 195-тото заседание на 39 НС проведено на 31 януари 2003 народните представители приемат закон за изменение на закона за горите. На него от значение за настоящото конституционно дело са две разпоредби

1. Приемат се нови членове 14 б до 14 г с които се създава процедура по която физически и юридически лица искащи да урбанизират държавни гори за свои нужди да могат да го направят чрез разработване и приемане на ПУП и последваща продажба на държавният имот. От гласували 99 народни представители предложението е прието с 96 гласа За и 3 гласа Въздържали се .

2. Приема се нов член 15б с който се урежда процедура по която се извършва замяна на гори и земи от горския фонд – частна държавна собственост, с гори и земи – собственост на физически, юридически лица и общини. Предложението е прието с 75 гласували народни представители.

От стенограмата на заседанието (<https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/2103>) става ясно, че в зала е прочетено предложение на народният представител Теодора Литрова със следното съдържание "2. В чл. 15б ал. 1 се допълва с изречението: "Заменените имоти не могат да бъдат застроявани или изключвани от горския фонд в продължение на 25 години от датата на сключване на договора." Независимо, че е направено това предложение не е гласувано. Лишавайки народният представител от правото неговите предложения да бъдат гласувани от НС според нас се нарушават принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията). Конституционният съд вече е посочил, че "съответствието с принципа на политическия плурализъм следва да се разбира като осигуряване на равни правни възможности за участие на всички парламентарно представени партии във формирането и изразяването на политическата воля." (решение N8 от 2022г.) Според съдът случаите когато "народните представители са били лишени от възможността да направят предложения за промени в законопроекта, гласуван на първо четене, което е в нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията)." Според нас отнемането на възможността предложенията на народните представители да бъдат гласувани в зала е също толкова нетърпимо от конституционна гледна точка, както невъзможността те изобщо да направят такива предложения.

Приетата от горепосоченият ЗИД на 3г възможност юридически и физически лица да заменят гори собственост на държавата продължава да действа до януари 2009г, когато

изключването им от горския фонд. Задължение на администрацията е да приема, обработва и дава ход на тези заявления, защото такъв е действащият закон. Той не е добър и това е факт. Поради всичко казано дотук в отговор на очакванията на обществото и изпълнявайки поетите ангажменти пред избирателите, ние предлагаме спиране на изключването от горския фонд при промяна на предназначението на заменените терени. Тук отговарям – само на заменените терени, при замены. Спиране до приемането на нов, качествен закон, в който точно и ясно ще бъдат разписани правилата и процедурите, така че да гарантират държавния интерес.”

Решението за мораториум е потвърдено при последващо изменение на ЗГ чрез нов §54 от ПЗР на закона (обн. ДВ. бр. 80/2009), съгласно който законът не отменя действието на решението.

На 18 февруари 2011 г. по време на 201 заседание на Четиридесет и първото Народно събрание (<https://parliament.bg/en/plenary/ns/7/ID/2569>) е приет § 3 на настоящия Закона за горите, чиято конституционност се оспорва от Висшия адвокатски съвет пред Вас. От гласували 82 народни представители предложението е прието с 75 гласа За, 1 Против и 6 Въздържали се. На следващо заседание на 23 февруари 2011 г. се приема и § 40, с който се отменя Решението на НС от 3 септември 2009 г. за спиране на изключването при промяна на предназначението на гори и земи от горския фонд. (<https://www.parliament.bg/bg/plenary/ns/55/ID/2570>)

В Държавен вестник брой 48 от 2011 г. е публикуван Списък по реда на § 3, ал. 1 от Закона за горите (ДВ, бр. 19 от 2011 г.) на поземлени имоти в горски територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замены, извършени до деня на обнародването на закона в „Държавен вестник“. В него са посочени **771 имота с обща площ 33003,799 декара.**

На 05.09.2014 г. Европейската комисия излиза с Решение (ЕС) 2015/456 на Комисията от 5 септември 2014 година относно схема за помощ № SA.26212 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/A/08) и SA.26217 (11/C) (ex 11/NN — ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замены на горска земя (нотифицирано под номер C(2014) 6207). (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32015D0456>) . С него се установява, че “Държавната помощ, отпусната на предприятия при сделките за замяна на горска земя държавна собственост срещу горска земя частна собственост в периода 1 януари 2007 г. — 27 януари 2009 г., неправомерно приведена в действие от Република България в нарушение на член 108, параграф 3 от Договора, е несъвместима с вътрешния пазар.” С него се постановява срок от 12 месеца, в който да бъде установен точният размер на помощта и тя да бъде възстановена на държавата. Комисията изрично посочва в чл. 4. 2 че за възстановяване на помощта ще бъде прието и отмяна на сделките за замяна. Мораториумът върху последващата промяна на предназначението на заменена земя изрично е посочен в т.33 от решението на ЕК. Необходимо е да се отбележи, че нито едно от засегнатите юридически и физически лица заменили гори, както и Република България не оспорва решението на ЕК пред съда на ЕС.

В отговор на въпрос на народният представител Николай Хаджигенов от 10 май 2021г министърът на земеделието отговаря (https://www.parliament.bg/bg/topical_nature/ID/36008), че в изпълнение на решението на ЕК са издадени 98 акта за публично държавно вземане от които 10 са изплатени, 5 бенефициенти са развалили договорите за замяна и са заведени 64 дела пред съда за оспорване на актовете.

На 19 октомври 2023г. Съдът на ЕС излиза с решение по преюдициално запитване по дело C-325/22 г. по прилагането на Решение (ЕС) 2015/456 — Замены на горски земи. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A62022CJ0325&qid=1700130794316>)

На 30 октомври 2023г. Европейската комисия завежда иск срещу България пред СЕС - дело C-632/23 за неизпълнение на Решение (ЕС) 2015/456 — Замены на горски земи с което се оспорва изборът на оценител, който не е независим според ЕК, размерите на установената

съд поддържа, че съдържанието на принципа на неприкосновеност на частната собственост "не е равнозначно на установяването на абсолютна забрана за такива ограничения." Конституционният съд е последователен в позицията си, че "Поначало ограничаването на едно основно право е допустимо, но само когато това се налага, за да бъдат охранени висши конституционни ценности." (Решение № 10 от 2017 г.; Решение № 3 от 2019 г.; Решение № 11 от 2021 г.). Като такава висша конституционна ценност несъмнено е свободната стопанска инициатива, защитата от нелоялна конкуренция и правото на всички граждани и юридически лица на еднакви правни условия за стопанска дейност, посочени в чл. 19 ал.2 от Конституцията. Установен и неоспорен от никой факт е че замените на гори извършени по реда на чл. 15 б от отменения Закон за горите представляват схема за непозволена държавна помощ. Като такава законът за горите, който я е създал, нарушава конституционната защита на конкуренцията. Както посочихме в историята на оспорената норма прилагането на чл.15б от Закона за горите само по себе си е нарушавало принципът, че на всички физически и юридически лица законите трябва да осигуряват еднакви условия за извършване на стопанска дейност - а именно не всички процедури по тази разпоредба са завършени и това дали да бъде завършена процедурата или не, е зависело не от обективни правила или фактори, а от субективни решения на изпълнителната власт. Дали ще бъде заменен един точно определен имот с друг имот собственост на физическо или юридическо лице не е зависело от прозрачна и конкурентна процедура определена със закон между всички заявители, а от субективно решение на министър, вкл. в случаите когато за този имот е имало повече от едно заявление за замяна. При разглеждането на този аспект си задаваме въпроса дали една собственост придобита в нарушение на правото на равни права на всички може да се позовава на същото това право за да увеличи несправедливостта и разруши допълнително конкуренцията в България? Защитата на правото на собственост се осигурява и от Хартата за основните права на ЕС. Член 17, параграф 1 от Хартата предвижда, че всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава и че никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.

Съдът на Европейския съюз има трайна практика, че правото на собственост, гарантирано от тази разпоредба, не е абсолютно и че упражняването му може да бъде предмет на ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Съюза цели от общ интерес и че не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на така гарантираното право (Решение от 20 септември 2016 г., *Ledra Advertising и др./Комисия и ЕЦБ*, C-8/15 P—C-10/15 P, EU:C:2016:701, т. 69 и 70). СЕС посочва в своите решения, че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата за основните права на ЕС могат да бъдат налагани ограничения за упражняването на закрепените в нея права и свободи, като свободата на стопанска инициатива и правото на собственост, при условие че тези ограничения са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на тези права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. Несъмнено е че §3 от ПЗР на ЗГ е част от закон. В частните на становището ни касаещи прекомерната, нетърпима и непропорционална намеса ще посочим мотиви, че такава не съществува.

Като трето условие е да се установи съществуват ли признати от Съюза цели от общ интерес които да мотивират ограничението на правото на собственост? Несъмнено защитата на конкуренция е едно от тях. Конкуренцията е част от преамбюла на Договора за Европейския съюз, нейните правила са включени в компетенциите на съюза (чл. 3б от ДЕС) и на тях е посветен цял дял от Договора за функциониране на Европейския съюз - Дял VII.

Съгласно чл. 107 §1 на ДФЕС е посочено, че "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."

Член 108 от ДФЕС създава задължение ЕК да установява несъвместимите с вътрешния пазар държавни помощи. Това е направено и по отношение заменките извършени по реда на чл. 15 б

В този смисъл всеки последващ собственик на заменените имоти, до момента на пълно установяване и възстановяване на помощта, може да се окаже неин получател независимо, че не е участвал в сделка с държавата.

Равенство пред закона

Конституционният съд вече е отбелязвал (Решение № 5 по к. д. № 5 от 2002 г.; Решение № 2 по к. д. № 2 от 2004 г.), че еднаквостта на правните условия, които по чл. 19, ал. 2 от Конституцията които се дължат на стопанските субекти, се отнася до определена по еднакви признаци група такива субекти. В случаят разпоредбата на §3 от ПЗР на ЗГ действа за всички приобретатели на държавни гори получени чрез замяна, а не както посочва ВАДС само до част от тях, определена от някакъв "момент на сключване на сделката", който не е посочен.

Оправдани правни очаквания

Дали §3 от ПЗР на ЗГ нарушава принципа на оправдани правни очаквания в собствениците на заменени имоти, т.е. че приобретателите на заменени гори им е гарантирано право на промяна на тяхното предназначение? Можем категорично да отговорим не, с два мотива. Първият мотив е, че законовият начин за закупуване и застрояване на държавни горски имоти в периода на действие на чл. 15 б, а именно между 2003 и 2009 г, е бил уреден от законодателя също през 2003 г. с приемането на чл.14б-14г на ЗГ (нови - ДВ, бр. 16 от 2003 г.). Т.е. ако някой е искал сигурност, че ще може да застрои държавни горски територии, то е трябвало да започне процедура по устройство, приемане на ПУП и последващо закупуване на държавния имот разпоредни в чл. 14б-14г, а не по реда на чл.15б. Способът за замяна на горите преследва единствено цел комасация на собственост, но не и промяна на вида на територията. Вторият мотив е в следствие европейското право. Според т. 46 от решението на СЕС от 30 април 2020 г. по дело C-627/18, когато дадена помощ е приведена в действие без предварително уведомление до Комисията (както е в настоящия случай), тя е неправомерна по силата на член 108, пар. 3 ДФЕС и получателят на помощта не може да има към този момент оправдани правни очаквания относно нейното правомерно отпускане (Решение на СЕС от 19 март 2015 г. по дело C-672/13, т. 77, както и решение на СЕС от 5 март 2019 г. по дело C-349/17, т. 98)

Относно безкрайното действие на § 3 от ПЗР на ЗГ

Висшия адвокатски съвет изтъква, че §3 от ПЗР на ЗГ има безкрайно действие спрямо субектите му, включително когато са изтекли сроковете за придобиване по давност. Самото разполагане на §3 в Преходни и заключителни разпоредби показват, че той не е предвиден с безкрайно действие. От дискусиите по приемането на Мораториума от 2009г продължен с разпоредбата на §3 се вижда, че един от мотивите е започналата процедура по установяване на непозволена държавна помощ и опасността от големи финансови загуби за България, ако тя бъде приключена, които биха се увеличили многократно в случай че заменените имоти могат да се застрояват.

Един от начините непозволена държавна помощ да бъде възстановена е разваляне на сделките по волята на двете страни. Това би било невъзможно, ако замененият имот вече е с трайно променени характеристики, например чрез урбанизация. Според нас точно неприключилото възстановяване на помощите и повдигнатия иск срещу България от страна на ЕК по Дело C-632/23 с възможните финансови санкции за страната при осъждане изисква запазване разпоредбата на §3 от ПЗР като защитаваща интересите на Р България.

В заключение от Асоциация на парковете в България, считаме че разпоредбата на §3 от ПЗР на Закона за горите отговаря на принципа на правовата държава и не нарушава в повече от необходимото други принципи на Конституцията на Република България, като отговаря изцяло на основните ценности на Конституцията посочени в чл.19 ал. 1 и 2.

С уважение

Симеон Арангелов
Председател на УС на АРБ

