



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: artch@vas.bg

Изх. № 587

Дата: 28.09.2023 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ,
представяван от председателя –
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

Относно:

Установяване на противоконституционност на § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (ПЗР на ЗГ) (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 67 от 2023 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Висшият адвокатски съвет взе Решение № 959 от 21.09.2023 г. да сезира Конституционния съд на Република България с искане за установяване на противоконституционност на горепосочения § 3 от ПЗР на ЗГ, като противоречащ на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 – 3, чл. 6, ал. 1 и 2 и Преамбюла от Конституцията на Република България.

Оспорваната правна уредба гласи:

„(1) Не подлежат на промяна на предназначението по реда на този закон 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“.

(2) 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.

(3) Ограничението по ал. 1 не се прилага, когато 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.

(4) (Изм. ДВ, бр. 58 от 2017 г.) В едномесечен срок от деня на обнародването на закона Министерството на земеделието, храните и горите обнародва в „Държавен вестник“ списък на имотите по ал. 1.

(5) В 14-дневен срок от обнародването на списъка по ал. 4 Агенцията по геодезия, картография и кадастър, общинските служби по земеделие и Агенцията по вписванията отразяват ограниченията по ал. 1 в кадастралните карти, съответно в картите на възстановената собственост и в имотния регистър.“

Сега действащият Закон за горите, съгласно ал. 1 на неговия чл. 1, „урежда обществените отношения, свързани с опазването, стопанисването и ползването на горските територии в Република България, с цел гарантиране на многофункционалното и устойчиво управление на горските екосистеми.“ Законът третира горите като общонационално богатство, което личи и от обявените в чл. 1, ал. 2 цели, сред които е и „постигане на баланс между интересите на обществото и собствениците на горски територии“. На тази основа е оправдано въвеждането на ограничения по отношение на ползването на горите от всички техни притежатели. Промяната на предназначението на такива имоти не е невъзможна, но е силно лимитирана в рамките на изрично изброени мероприятия, насочени към задоволяване на обществени потребности, които в определени хипотези задължително трябва да са признати и от съответните устройствени планове (чл. 73 от ЗГ). Силно са стеснени и възможностите за строителство в горските територии (чл. 152, ал. 1 във вр. с чл. 54 от ЗГ), като поначало е изключено изграждането на обекти, предназначени за постоянно или временно обитаване.

Чрез § 3 от ПЗР на ЗГ от 2011 г. законодателят, вероятно повлиян от временни обществени нагласи, е изключил тотално и безсрочно, т.е. завинаги, достъпа до общовалидните възможности за промяна на предназначението и строителство 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. ДВ, бр. 125 от 1997 г., последно изм. бр. 88 от 2010 г.), отменен с § 2 от ПЗР на новия закон. Въведена е допълнителна правна тежест върху визираните от законодателя собственици да не могат да използват имотите си така както желаят, дори и при спазване на общите, силно стеснени ограничения, валидни за всички останали притежатели. Обхванати са всички случаи на замяна с държавата, въпреки че съответните сделки са били сключени при спазване на нормативната уредба, действаща към момента на придобиването. Иначе въвеждането на ограничението би било безпредметно, защото ако договорите за замяна бяха противозаконни, не биха породили правно действие като нищожни (чл. 26, ал. 1 от ЗЗД). Разпоредбите на § 3 от ПЗР на ЗГ действат безкрайно във времето, което означава, че са приложими и понастоящем, когато са изтекли сроковете за придобиване на засегнатите имоти по давност. По своя абсолютен и траен характер въведеният с тях рестриктивен режим се доближава до правния абсурд.

На първо място, ограничението на правото на собственост по § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ представлява законодателно решение, което е несъвместимо с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не се оправдава от необходимостта да бъде защитена конкретна конституционна ценност. В никакъв случай времето, през което засегнатите граждани, юридически лица и общини са придобили горските имоти по замяна с държавата не може да се свърже с такава защита. Приобретателите са били в правото си да очакват, че държавата, която им прехвърля собствеността при спазване на законовите изисквания за валидност на сделките от съответния вид, ще продължи да ги третира при условията, приложими за всички останали собственици на гори. С въведеното впоследствие ограничение обаче техните напълно легитимни очаквания са били излъгани. Чрез ал. 1 на § 3 от ПЗР на ЗГ фактически се преуреждат последиците от заварени юридически факти по начин, с който без основание се засягат вече придобити права и в този смисъл разпоредбата има „обратно действие“. Накърнена е правната сигурност, предвидимостта и стабилността на правния ред, които са същностни характеристики на правовата държава. Без съмнение, чрез въведената ретроактивност законодателят се е отклонил от изискването за материална справедливост, което е неотменимо проявление на правовата държава (вж.

Решение на КС № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г., Решение на КС № 12 от 2010 г. по к.д. № 15/2010 г., Решение на КС № 5 от 2022 г. по к.д. № 13/2021 г., Решение на КС № 8 от 1999 г. по к.д. № 4/1999 г. и др.). Всичко това обосновава заключение, че § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ нарушава чл. 17, ал. 1 – 3 във връзка с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, а също така не съответства на такива ценности като сигурност, справедливост и равенство, прокламирани в нейния Преамбюл .

Ограничителната норма на § 3, ал. 1 от ПЗР на ЗГ е несъвместима и с принципа на равенството пред закона, утвърден в чл. 6 от Конституцията. Разбира се, в своята досегашна практика Конституционният съд неотклонно се е придържал към разбирането, че изискването за равно третиране не е абсолютно, а задължава законодателя да урежда подобните случаи по еднакъв начин, без да го лишава от възможността да въвежда диференциран правен режим за останалите, стига да го прави по съображения, основани на обществената необходимост и постигането на социална справедливост. (вж. Тълкувателно решение на КС № 14 от 1992 г. по к.д. № 14/1992 г., Решение на КС № 5 от 2022 г. по к.д. № 13/2021 г. и др.). В случая обаче ограничението в имущественото положение на определена категория приобретатели на имоти по замяна с държавата е свързано единствено с момента на сключване на съответната сделка. Така е създадено неоправдано неравенство между обема на техните права и правата на всички останали собственици, които също са придобили горските си имоти по замяна с държавата, но по друго време. Това разграничение не може да бъде обосновано от обективна обществена нужда, нито от справедлива социална цел. Ето защо подходът на законодателя не може да бъде определен по друг начин, освен като акт на дискриминация и произвол. Затова следва да се приеме, че посоченото ограничение на правото на собственост не съответства на принципните разпоредби на чл. 6, ал. 1 и 2 от Конституцията, които утвърждават равенството пред закона.

По отношение на ал. 2 на § 3 от ПЗР на ЗГ в светлината на изискването за съразмерност, произтичащо от чл. 4, ал. 1 от Конституцията, с пълно основание допълнително може да се постави въпрос за прекомерност на предвидено разширяване на обхвата на ограничението по предходната алинея спрямо всички последващи приобретатели на съответните горски имоти, а още и за неоправдано привилегировано третиране в гражданско-правния оборот на държавата по отношение на всички други правни субекти. В случая обаче това не е наложително, защото разпоредбата е без възможност за самостоятелно съществуване извън общото ограничение по ал. 1, което нарушава флагрантно Основния закон, съгласно съображенията, изложени по-горе. Констатацията е относима и към разпоредбите на § 3, ал. 3 – 5 от ПЗР на ЗГ, които също така са неразривно обвързани с първата алинея. Следователно, несъвместимостта с

Конституцията на ал. 1 на § 3 от ПЗР на ЗГ обуславя противоконституционност на целия параграф.

В заключение, Висшият адвокатски съвет намира, че § 3 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 67 от 2023 г.) противоречи на чл. 17, ал. 1 – 3 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и 2 и Преамбюла на Конституцията на Република България, поради което на основание чл. 150, ал. 4 от Конституцията сезира Конституционния съд с искане за установяване на неговата противоконституционност.

Считаме, че са налице всички предпоставки съдът да допусне искането за произнасяне по същество, тъй като то е насочено към защита на нарушени права на гражданите и съответства на конституционните функции на адвокатурата по чл. 134, ал. 1, изр. 2 от Конституцията (вж. в този смисъл Определение на КС по допустимостта от 9.09.2021 г. по к.д. 16/2021 г.)

Приложение:

Препис-извлечение от Протокол № 42 от изнесено заседание на Висшия адвокатски съвет, проведено на 21.09.2023 г., обективиращ Решение № 959 за внасяне на искане пред Конституционния съд на РБ, на осн. чл. 150, ал. 4 КРБ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ