



НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА ЗЪРНОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

1606 София, ул. „Владайска“ №39 А, партер, ап. 2, тел.: +359 2 953 37 26, e-mail: office@grain.bg

Изх. № 021124/20.12.2023 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

С.к. № 516/К1

Дата 21.12.23г.

ДО:

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

на Ваш изх. № 429КД/21.11.2023 г.
по к. д. № 18/2023 г.

СТАНОВИЩЕ

по предмета на к. д. № 18/2023 г.

ОТ:

„НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА
ЗЪРНОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ“, ЕИК
123740950, със седалище гр. София, ул.
„Владайска“ № 39 А, ап. 2, представлявано
от ИЛИЯ ЯНЧЕВ ПРОДАНОВ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представяме и молим да приемете настоящото становище по предмета на конституционно дело № 18/2023 г. съобразно дадената ни възможност за това с Определение на Конституционния съд на Република България от 21.11.2023 г.

Национална асоциация на зърнопроизводителите (НАЗ) счита, че направеното от Президента на Република България искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 2, ал. 4, в частта „и за агрофотоволтаици – при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство“, чл. 17а, ал. 3, в частта „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7, в частта „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ от Закона за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ) (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.), е допустимо, а по съществуващото си е основателно.

Конституционният съд може да се произнася само по съответствието на законите, вкл. на техните разпоредби, които определят целите им, с Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията). Когато се тълкува една разпоредба на закон, за да се установи дали тя противоречи на Конституцията или не, целта на закона ще има определящо значение за изясняване на точния й смисъл, така гласи и разпоредбата на чл. 46 от Закона за нормативните актове.

Чл. 21 и чл. 22 от Конституцията изрично предвиждат, че обработваемите земи се ползват само за земеделски цели и са под особена закрила на обществото



НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА ЗЪРНОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

1606 София, ул. „Владайска“ №39 А, партер, ап. 2, тел.: +359 2 953 37 26, e-mail: office@grain.bg

и държавата, а съгласно чл. 22, ал. 3 от Конституцията режима на земята се определя със закон. Един от тези закони е ЗОЗЗ и по-специално като израз на засилената закрила на земята като национално богатство е приета и разпоредбата на чл. 2 от ЗОЗЗ, която представлява уреждане на режима със закон по смисъла на чл. 22, ал. 3 от Конституцията и има за цел земята да се ползва, за да се генерира ресурс.

Предвидените изменения в ЗОЗЗ противоречат на целите, предвидени в самия закон, а именно „опазването от увреждане, възстановяването и подобряването на плодородието на земеделските земи, както и определяне на „условията и редът за промяна на тяхното предназначение“. Съгласно чл. 2, ал. 2 от ЗОЗЗ „предназначението на земеделските земи е за производство на растителна продукция и паша на добитък по начин, неувреждащ почвеното плодородие и здравето“.

Няма никакви данни, нито научни и експертни становища в подкрепа на това, че изграждането на агрофотоволтаици в земеделски земи би възстановило или подобрило плодородието им. Напротив, изграждането на агрофотоволтаици е предпоставка единствено за нарушаване на плодородието и пълноценното и целесъобразното провеждане на процесите по обработка, култивиране и облагородяване на земеделската земя.

Ето защо, предвид факта, че самата предприета законодателна инициатива по изменение и допълнение на цитираните законодателни текстове не обосновава ползотворен ефект върху земеделските земи, то сторените изменения в ЗОЗЗ сами по себе си не намират опора и обосновка, тъй като противоречат на целите и предмета на нормативна уредба на закона. Изложеното идва да покаже, че по аргумент за по-силното основание не само, че следва да бъде надлежно установено, че предвиденото изграждане на агрофотоволтаици върху земеделска земя без промяна на нейното предназначение не застрашава тяхното опазване и подобряване, каквито данни в случая не са налице, а напротив, за да бъде допустимо подобно законодателно решение следва да бъде безспорно установено, че подобно разрешение ще благоприятства и развива плодородието на българското селско стопанство и в частност на земеделските земи, като изключително ценен, оскъден и незаменим ресурс.

По същината си и енергетиката, и селското стопанство са ключови отрасли за икономиката на Република България, които следва да бъдат развивани, модернизирани и адекватни на съвременните тенденции. Факт е, че в исторически план човечеството е добивало енергия от различни източници, но препитанието си винаги е осигурявало чрез използване на ресурсите на земеделската земя. В този смисъл същата се нуждае и е получила в Конституцията на Република България (КРБ) и в ЗОЗЗ специална закрила, която считаме, че следва да бъде запазена. Страната ни не може да си позволи да



НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА ЗЪРНОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

1606 София, ул. „Владайска“ №39 А, партер, ап. 2, тел.: +359 2 953 37 26, e-mail: office@grain.bg

замърсява околната си среда или да намалява площта на обработваемите си земи, тъй като това засяга и националната ни сигурност.

Считаме, че въведеният в § 1, ал. 1 от ЗОЗЗ термин „агрофотоволтаици“, дефиниран като енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева светлина, изградени върху земеделска земя, които позволяват спокойното и безпрепятствено използване на същата за нейното предназначение, описва конфигурация между фотоволтаични елементи и земеделски култури, която не би могла да съществува на практика. Процесът на използването на земеделската земя по нейното предназначение иманентно представлява съчетаване на елементите слънчева светлина, почва и растения. Този процес завършва с узряването на земеделските култури и е целта на земеделието. Твърдението, че с отнемане на слънчевата светлина процесът ще продължи безпрепятствено, не намира опора в практиката на земеделския опит на човечеството. Ето защо считаме, че въвеждането на възможност за изграждане на агрофотоволтаици в земеделски земи без промяна на предназначението им представлява противоконституционна фактическа отмяна на законоустановената процедура за опазване на земеделските земи чрез проверка дали са налице основания за допускането на използване на същите за неземеделски нужди.

Прилагането на улеснена процедура при промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди за изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници – без да се провежда процедура по утвърждаване на площадка или трасе за проектиране, и с влизане в сила на промяна на предназначението с влизане в сила на ПУП, който предвижда изграждане на обекти от посочения тип, също представлява противоконституционна фактическа отмяна на законоустановената процедура за опазване на земеделските земи. От една страна по този начин се пропуска необходимото техническо обследване на бъдещия обект, а от друга страна, се елиминира разглеждането на преписките от компетентните комисии по реда на ЗОЗЗ. В зависимост от обхвата на ПУП за съответния енергиен обект, е възможна хипотеза, в която едноличен орган, какъвто е кметът на общината, да одобри ПУП, и да издаде разрешение за строеж, и едновременно с това да промени и предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди. Това елиминира институционалните гаранции, предвидени в българското законодателство, които чрез разпределяне на различни компетентности между различни органи, допринасят за прозрачност и законосъобразност на административния процес. Предоставянето на компетентност от такъв порядък на общинските администрации, ще доведе до липса на каквито и да е стандарти за преценка и отхвърляне на неоснователни искания за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди, както и до корупционни практики.

Свидетелство за грубо и остро противоречие на приетите изменения и допълнения с целта на ЗОЗЗ е не само очевидния конфликт между предвидените



НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА ЗЪРНОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

1606 София, ул. „Владайска“ №39 А, партер, ап. 2, тел.: +359 2 953 37 26, e-mail: office@grain.bg

в чл. 1 и чл. 2 от ЗОЗЗ ясно формулирани цели и обхват на закона, но и факта, че с така предвидените изменения се заобикалят редица законови процедури и правила, свързани с проверка дали са налице основания за допускането на използване на земеделски земи за неземеделски нужди, както и осъществяването на последващ контрол за законосъобразност на извършената преценка и предприетите съобразно нея фактически и правни последващи действия.

Видно от периодично изготвяните от Министерството на земеделието и храните статистики за използване на земята, и в частност Бюлетин № 419 от м. октомври 2022 г. за заетостта и използването на територията на България през 2022 г., Използваната земеделска площ (ИЗП) е формирана от обработваемата земя, трайните насаждения, разсадници, постоянно затревените площи и семейните градини, и тя представлява 45,2% от площта на страната. Обработваемата земя, дефинирана като площи, при които се прилага сеитбооборот, временните ливади с житни и бобови треви, угарите и оранжерии, представлява 68,8% от ИЗП, т.е. 31,1% от площта на страната. Продължаването на анализа относно процента от площта на страната, който действително може да бъде използван за съвременно интензивно земеделие само потвърждава извода, че земеделската земя е крайно ограничен ресурс, който следва да бъде защитен на законодателно равнище и който не бива да се пилее лекомислено. В този смисъл предвидената законова промяна, която позволява изграждане и разширение на фотоволтаични системи и върху земи от пета и шеста категория, представлява противоконституционно посегателство върху едни от най-плодородните земи. Извън позволените със законовата промяна територии /от пета до десета категория земи/, остават единствено земите от най-висока категория /от първа до четвърта/, които обаче са най-малък процент от земеделските земи в страната и са най-ограничени по площ.

Предвиденото премахване на изискването при изграждане или разширяване на обекти, използващи фотоволтаични системи, върху неполивни земеделски земи, да има становище за присъединяване на същите към съответния оператор на електропреносната мрежа, поставя под въпрос доказаната целесъобразност на изграждането или разширяването на тези обекти въобще. Носи и опасност от неоправдана промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди. Ето защо от характера на описаните законови промени може да се направи извод, че същите единствено създават преференциално третиране на инвестициите в производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделски земи.

Това третиране противоречи на нормите на чл. 21 от КРБ, съгласно които земята е основно национално богатство, което се ползва от особена закрила на държавата и обществото. Обработваемата земя се използва само за земеделски цели. Промяна на нейното предназначение се допуска по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон. С процесните промени в ЗОЗЗ до голяма степен се елиминира процедурата по доказване на



НАЦИОНАЛНА АСОЦИАЦИЯ НА ЗЪРНОПРОИЗВОДИТЕЛИТЕ

1606 София, ул. „Владайска“ №39 А, партер, ап. 2, тел.: +359 2 953 37 26, e-mail: office@grain.bg

нуждата от промяна на предназначението на земеделските земи, както и процедурата по самата промяна. Считаме, че характерът на процесните промени в ЗОЗЗ противоречи на особения режим на земеделските земи, уреден в КРБ, и представлява де факто неговата отмяна със закон, което противоречи на върховенството на Конституцията в националния правен ред.

Коментираният промени в ЗОЗЗ противоречат и на чл. 15 от КРБ, тъй като не водят до осигуряване опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната. Напротив, същите представляват законодателно решение, което не включва далновиден и дългосрочен анализ на последиците върху околната среда, земеделието и прехраната на населението на страната.

Във връзка с всичко гореизложено още веднъж става ясно, че приетите законодателни изменения не само са необосновани, но и противоречат пряко както на Конституцията на Република България като нормативна уредба от най-висок и основополагащ ранг, така и на ЗОЗЗ приет в изпълнение на основните повели на КРБ, а именно чл. 21 и чл. 15. Още по-недопустимо е Конституцията да бъде заобиколена от подзаконов нормативен акт, а именно наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството, към която именно препраща новоприетата редакция на разпоредбата на чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ.

Ето защо, НАЗ счита, че искането на Президента на Република България е основателно и следва да се обяви противоконституционността на чл. 2, ал. 4, чл. 17а, чл. 23 и чл. 24 от ЗОЗЗ в посочените им части.

С УВАЖЕНИЕ:

ИЛИЯ ПРОДАНОВ
/ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА НАЗ/