

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



25.11.2024 г.

X 30-703-1/25.11.2024

Per. №

Подписано от: Magdalena Georgieva Ilieva

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 627 -
Дата 26.11.2024г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ**

На Ваш № 429 КД от 21 ноември 2023 г.

**Становище на
ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД
по конституционно дело № 18/2023 год.**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С писмо № 30-703 от 22.11.2023г. и на основание чл. 20а, ал.1 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд до председателя на Върховен административен съд е изпратено искане за становище по оспорване, направено от президента на Република България и 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 (3033) (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., поел. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.). С определение от 21.11.2023г. на Конституционния съд на Република България искането на президента е допуснато за разглеждане по същество.

Върховният административен съд, след като се запозна с изложените в искането на президента на Република България аргументи в подкрепа на оспорването, намира, че същото е **основателно** по следните съображения:

С искането за обявяване на противоконституционност, отправено на основание чл. 149, ал.1 т.2 и чл. 150, ал.1 от Конституцията на Република България (КРБ), се оспорва съответствието с чл. 15 и чл. 21, ал.1 и ал.2 КРБ на следните норми :

- 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., поел. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

I. Член 15 от КРБ урежда като основно начало задължението на държавата чрез всички органи, принадлежащи към държавната власт, да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната.

В нормата на чл. 21, ал.1 и ал.2 КРБ конституционният законодател е въздигнал земята в ранг на основно национално богатство, като е посочил, че тя се ползва от особената закрила на държавата и обществото. Императивно е предписал, че обработваемата земя следва да се използва само за земеделски цели. Безалтернативно е ограничил възможността за промяна на нейното предназначение, която да се допуска само по изключение при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон.

От посочените конституционните норми, чието съдържание е в най-висока степен ясно, непротиворечиво и не създава условия за различно тълкуване, се установяват следните няколко принципни положения, които по задължителен начин следва да намерят отражение в приетите въз основа на Конституцията законови норми в съответната област:

На първо място земята в Република България се разглежда като основно богатство, което има национален характер. Принципното разглеждане на земята като богатство в точния смисъл на това понятие сочи, че тя е източник и гаранция за икономическото благосъстояние на държавата и обществото в цялост и на отделните нейни членове. По отношение на закрилата на земята конституционният законодател е използвал понятието „**особена закрила**“⁴¹, което изтъква изискването за значително по-високата от обичайната степен на защитеност на земята като обект на закрила.

Конституционното императивно изискване за особена закрила на земята не може да се нарушава със средствата на законодателната техника, понижаващи степента на защита на това национално богатство до нивото на обичайната, типична за останалите конституционно уредени ценности степен на защита и в още по-голяма степен на недопустимост - до форма на защита, значително по-ниска от обичайната и типична степен на закрила на останалите ценности в правовата държава. Земята, която се счита от Основния закон за основно национално богатство, следва да се ползва не с обичайната за всяка защитена ценност степен на закрила, а със значително по-висока такава.

От друга страна, осигуряването на тази подчертана от Конституцията особена степен на закрила, съгласно чл. 15 КРБ, е възложено на всички органи на държавата и в най-голяма степен на законодателния орган, който е длъжен със средствата на закона и в рамките на своята компетентност да я гарантира.

Това означава, че за да е в съответствие с конституционното си задължение, законодателят може да предвиди значително по-висока степен на закрила за земята от съдържащата се в Основния закон конституционна рамка, но не може да наруши последната като уреди със закон по-ниска от конституционно предвидената степен на закрила.

Доколкото квалификацията „основно национално богатство“ се отнася до всеки вид земя, то и всеки вид земя, вкл. и обработваемата земеделска земя се ползва от закрилата по чл. 21, ал.1 КРБ.

С разпоредбата на чл. 21, ал.2 КРБ конституционният законодател е въвел специална конституционна регламентация на защита на обработваемата земя, като е създал рамка от конституционни мерки като форма на особената закрила на земята. Тези мерки включват императивното ограничение на използването на обработваемата земя до използване само за земеделски нужди. Правилото няма абсолютен характер и допуска възможността за друг начин на използване на земеделската земя, но за да гарантира императива на чл. 21, ал.1 и чл. 21, ал.2 , изр. първо, Конституцията включва в корпуса си изрично посочени и кумулативно определени предпоставки. Първата от тях е промяната на предназначението на земеделската земя да се допуска по изключение. Използваният израз „по изключение“ означава, че промяната на предназначението на земеделската земя не може да се регламентира като масова практика - нито на законодателно ниво, нито на изпълнително-разпоредително ниво, нито като фактическо състояние. Отделните случаи, които Конституцията допуска и които се обхващат от квалификацията „изключение“, трябва да са само при доказана нужда и при ред и условия, предвидени със закон.

При конституционно разписаното задължение на всички публични органи да съблюдават изискването на чл.15 КРБ, следва извод, че нуждата от промяна на предназначението на земята трябва да бъде заявена, обоснована и доказана от заинтересованото лице пред съответен компетентен орган, който да се произнесе по искането и да има правомощие да я признае или да постанови отказ.

В особената закрила на обработваемата земеделска земя се включва и императивното изискване редът и условията на промяната на предназначението да са определени със закон. Конституцията не допуска друг по-нисък по степен и юридическа сила нормативен акт да урежда посочената материя по промяната предназначението на земеделската земя. В още по-голяма степен е недопустима законова делегация на правомощията от законодателния орган на орган на изпълнително-разпоредителната власт, било колективен, било едноличен, с обща или специална компетентност, с подзаконов нормативен акт създаването на ред и условия за промяна на предназначението на земята. След като Основният закон не допуска делегация на правомощията по създаване на ред и условия за промяна на предназначението на земята, а възлага това пряко на законодателния орган, всяко нарушение на тази забрана или заобикалянето ѝ е в пряко нарушение на Конституцията.

С новосъздадената норма на чл. 2, ал.4 през 2011г. 3033 законодателят допусна изключение от посочените основни начала, като уреди възможност за строителство в земеделските земи без необходимост от промяна на тяхното предназначение на обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята.

С оспорената от президента част от нормата на чл. 2, ал.4 3033 със следния текст: **„и за агрофотоволтаици - при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството.¹“**, изменение, внесено в 3033 с §78 от ПЗР на ЗИД на Закона за енергията от възобновяеми

източници (ЗЕВИ), се създава законова възможност в земеделските земи да се извършва строителство на агрофотоволтаици без промяна на предназначението при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Така създадената и оспорена от президента норма има ясно и непротиворечиво по характер съдържание. Волята на законодателя може много точно да бъде изведена при направено не особено трудно логическо и граматическо тълкуване. Ясно е, че с цитираното изменение на закона се урежда възможност за извършване на дейност по производство на електроенергия за целите на нейната продажба. Създава се и се дефинира понятието „агрофотоволтаици“. Липсата на посочени в закона параметри и технически характеристики от субективен или обективен характер на т. нар. агрофотоволтаици, използването на думата „агрофотоволтаици“ и в чл. 2, ал.4 и в §11 ДР 3033 като субстантив в множествено число, а не в единствено число, сочи, че се касае за законова регламентация множество енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия, т.е. за законова уредба на масова производствена практика. Подобна масова практика по производство на електрическа енергия е в явно противоречие с изискването на Конституцията обработваемата земя да се използва само за земеделски цели. Така създадените норми на чл. 2, ал.4 и т.11 ДР 3033 регламентират възможността за промишлено производство на електрическа енергия във всякакви обеми.

Въпреки че в дефиницията за агрофотоволтаици същите се определят като енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия, изградени върху земеделска земя, които позволяват спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение, изграждането на подобни структури, поради естеството на своята конструкция и работа, фактически изключва възможността земята, върху която те са изградени, да се използва съобразно нейното предназначение (на практика е

невъзможно земята под и около агрофотоволтаиците да се засява със земеделски култури и да се обработва по съответния агротехнически начин или да служи за пасище на животни).

Това означава, че с изменението на закона земеделските земи вече могат да бъдат използвани не само за производство на растителна продукция и паша на добитък, както това е предвидено в чл. 2, ал.2 ЗОЗЗ, но и за промишлени нужди за производство на електрическа енергия. В този смисъл земеделските земи няма да се използват за в бъдеще само за земеделски цели, както това е прогласено в чл. 2, ал.1 ЗОЗЗ и чл. 21, ал.2 от Конституцията на РБ. В тази насока оспорената разпоредба е в очевидно противоречие с прогласения в КРБ принцип обработваемата земя да се използва само за земеделски цели. Оспорената от президента на РБ алинея 2 на чл. 4 ЗОЗЗ не само противоречи на норма от същата разпоредба - ал.1 на чл. 2, но е и в нарушение на чл. 21, ал.2 от Конституцията на страната.

В нарушение на изискването на Основния закон, залегнало в чл. 21, ал.2 КРБ, е създаденото от закона правило строителството на агрофотоволтаиците да се осъществява при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Съгласно конституционното изискване, промяната на предназначението на обработваемата земя следва да се извършва само при доказана нужда и при условия и по ред, определени със закон. Сама по себе си предвидената от закона възможност за използването на земеделската земя за производство на електрическа енергия без ограничение в обективен и субективен аспект сочи, че конституционното изискване за наличието на „изключение“, посочено в чл. 21, ал.2 КРБ не може да бъде спазено и това само по себе си представлява нарушение на Конституцията. Нарушено е и изискването законът да определя условията и реда за преценката за наличие на доказана нужда, процедурата, компетентния орган, извършват тази преценка, видът на акта, с който той се произнася, и защитата срещу него. Конституцията,

която императивно определя посочената правна рамка, не предоставя възможност по целесъобразност законодателят да предостави уредбата на тази материя с по-нисък по степен и юридическа сила акт и първична уредба на материята с подзаконов нормативен акт.

С нормата на чл. 17а 3033 е регламентиран редът и основанията за промяна на предназначението на земеделски земи за неземеделски нужди. В чл. 17а, ал.3 законът предвижда възможност такава да се извърши без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране, когато се изграждат обекти за производство на енергия от възобновяеми източници и изпълнение на концесионен договор.

Нормата в частта: „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници" се оспорва от президента на РБ. Изключването на процедурата по провеждане процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране в този случай освобождава инвеститорите от една страна, а и компетентните органи по прилагане на 3033, от друга, от задължението за извършване преценка на продуктивните качества на земята, което задължение е общо за всички основания за промяна предназначението на земеделската земя. Изключването само в случаите на изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници на тази задължителна и обща за всички случаи на промяна на предназначението процедура, сочи че, инвеститорите на агрофотоволтаици се поставят от закона в значително по- благоприятни условия от останалите лица, предприемащи производство по промяна на предназначението на земеделската земя. Само по себе си това обстоятелство сочи на нарушение на чл. 6, ал.2 изр. второ от Конституцията, според което не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

Нарушено е и изискването за значително по-висока степен на защитеност на земята като национална ценност. Вместо да предвиди завишени критерии за преценката на продуктивност на земеделската земя в случаите, когато ще се изграждат агрофотоволтаичните системи, доколкото, както се посочи, земята под тях фактически няма да бъде използвана за земеделски нужди, законодателят напротив - облекчава инвеститорите, като ги освобождава от задължението да проведат посочената процедура и по този начин предоставя широка възможност от създаване на масова практика за използване на земите, горите и пасищата за нужди, несвързани със земеделските цели. Налице е нарушение на чл.21, ал. 1 и ал.2 от Конституцията на Република България.

С оспорената разпоредба на чл. 23, ал.3 3033, в редакция ДВ бр. 86/2023г., е предвидено изграждането и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, освен в случаите, когато производството на електрическа енергия се използва за собствени нужди, да се допуска върху неполивни земеделски земи **от пета до десета категория** или некатегоризируеми. Преди изменението на закона - ДВ бр. 86/2023г., нормата предвижда това да се извършва върху неполивни земеделски земи от **седма до десета** категория или некатегоризируеми **при наличие на становище за присъединяване на обекта, издадено от съответния мрежови оператор.**

В сега действащата редакция на чл. 23, ал. 3 3033 е върнато правилото относно категорията на земята, върху която могат да се изграждат обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, освен в случаите, когато производството на електрическа енергия се използва за собствени нужди, се допуска върху неполивни земеделски земи от **седма до десета категория** или некатегоризируеми. Отпаднало е изискването за изискване на становище за присъединяване на обекта от съответния мрежов оператор.

Според оспорената от президента редакция на чл. 24, ал.7 3033, ДВ бр.86/2023г., земеделските земи се считат с променено предназначение **от момента на влизане в сила на подробен устройствен план**, предвиждащ изграждане на национален обект или на общински обект от първостепенно значение, които стават публична държавна или общинска собственост, или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници. С изменение на закона - ДВ, бр. 16 от 2024 г., в сила от 23.02.2024г., оспорената част от чл. 24, ал.7 3033 7 **„или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници¹“** е отменена.

Предвид последвалите отмени на оспорените текстове на части от чл. 23, ал.3 и чл. 24, ал.7 3033 Пленумът на Върховен административен съд намира, че не следва да изразява становище по тях, като Конституционният съд следва да се произнесе по допустимостта на оспорването на президента в тази част.

С оглед на горното, Пленумът на Върховния административен съд намира за ОСНОВАТЕЛНО искането на президента на Република България за обявяване на противоконституционност, отправено на основание чл. 149, , ал.1 т.2 и чл. 150, ал.1 от Конституцията на Република България на следните норми:

- 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“**,

Предвид последвала отмяна на оспорените от президента на РБ текстове на 3033, Пленумът на ВАС не изразява становище по същество по оспорване от президента на РБ на чл. 23, ал. 3 в частта **„или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници¹¹“** 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., поел. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

II. Във връзка с обсъждане на въпроса за допустимост на оспорването от президента на Република България на отменените текстове на чл. 17а, ал. 3 ЗОЗЗ, в частта: **„на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници"** и 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, създадени (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., поел. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.) Пленумът на ВАС, като взе предвид създадена съдебна практика от Съда на Европейския съюз по дело C-289/21 и ВКС намира, че Конституционният съд следва да се произнесе с решение по същество по въпроса за противоконституционността на отменените текстове на закона. Аргументите за това могат да бъдат взети от съществуващите текстове на Конституцията, на Закона за Конституционен съд, съдебната практика на СЕС и постоянната съдебна практика на ВКС. Те са тясно свързани със създаване на възможност в правовата държава за ограничаване неблагоприятното въздействие на противоконституционен закон върху правната сфера на гражданите и юридическите лица.

Съгласно чл. 149, ал.1 т.2 КРБ Конституционният съд се произнася се по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента. Според чл. 22 ЗКС с решението си съдът се произнася по направеното искане, но не е ограничен с посоченото основание за несъответствие с Конституцията. Според чл. 151, ал.2 КРБ актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила. Законът вменява задължение на органа, приел противоконституционния текст, да уреди възникналите от него правни последици - чл. 22, ал.4 ЗКС.

В постоянната си практика (напр. решение № 71/6.04.2020 г. по гр. дело № 3804/2019 г. на IV-то гр. отд. на ВКС, решение № 72/21.04.2020 г. по гр. д. № 2377/2019 г. на IV-то гр. отд. на ВКС, решение № 249 от 15.01.2021 г. на ВКС по гр. д. № 4069/2019 г., IV г. о.), Върховният касационен съд приема, че отговорност на НС е приетите от него закони да съответстват на КРБ, защото народните представители поемат като основно свое задължение да я спазват под клетва, която те полагат съгласно чл. 76, ал. 2 от КРБ при конституирането на всяко новоизбрано НС. Приемането на противоконституционен закон е неизпълнение на основното задължение за спазване на КРБ от мнозинството народни представители. То е във висша степен противоправно, защото съгласно чл. 4, ал. 1 от КРБ Република България е правова държава, която се управлява на първо място според Конституцията и на следващо място според законите на страната. Приемането на противоконституционен закон е деликт, защото приемането му е противоправно деяние (във висша степен) и приложението на противоконституционния закон неизбежно причинява вреди на правните субекти, както на самата държава, така и на гражданите и юридическите лица, които са в равна степен подчинени на закона до привеждането му в съответствие с КРБ. Държавата не би успявала да поддържа качеството си "правова", ако не съществува ред за хармонизиране на законите с КРБ и осъществяването в действителност на правоотношенията в съответствие с нея.

Предвиденото в чл. 151, ал. 2, изр. 3 от КРБ неприлагане на обявения за противоконституционен акт, от момента на влизането на решението в сила, е пряка последица от самото решение. Същото има конститутивно действие, тъй като от момента на влизането му в сила обявения за противоконституционен акт не се прилага. То обаче има и установително действие, доколкото установява несъответствието на акта с конституцията. Това несъответствие съществува от момента на приемането на обявения за противоконституционен акт и затова се счита установено от този момент, а не възниква от момента на влизането на решението на КС в сила. Тъй като обявеният за противоконституционен акт е такъв от момента на приемането си, то и последиците от прилагането му също

се явяват в противоречие с КРБ и запазването им би противоречало на принципа на правовата държава. Решението на КС за обявяването противоконституционността на акта обаче не урежда пряко тези последици. Като последица от него възниква задължението по чл. 22, ал. 4 от ЗКС на органа постановил акта да уреди възникналите правни последици от прилагането му. Текстът на разпоредбата е формулиран като задължение, а не като право на органа.

Предпоставка за уреждането на възникналите от противоконституционния закон последици е обявяването на закона за противоречащ на Конституцията. Само в този случай възниква задължението на органа по чл. 22, ал.4 ЗКС и увредено от действието на такъв закон лице има право на иск за обезщетение по чл. 7 КРБ. Ето защо, предвид установителното действие на решението на КС, което установява противоконституционност на закона от момента на приемането му, за правните субекти не съществува друга правна възможност, било чрез иск за вреди, било по друг правен начин, да ограничат неблагоприятното въздействие на противоконституционния закон върху собствената им правна сфера.

В мотивите на решението по дело C-289/21 на СЕС се казва, че: „..... ако се приеме, че е отпаднал предметът на оспорване и че вече няма основание за произнасяне в случай на отмяна на оспорваната разпоредба с последваща норма, без съответният правен субект да има възможност да докаже, че въпреки тази отмяна с последваща норма той продължава да има интерес от отмяната на посочената разпоредба по съдебен ред, то това може да направи прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени на този правен субект от правото на Съюза“.

Отделно от горното следва да се посочи диспозитивът на цитираното решение на СЕС, което по въпроса за отмяна на текстове от подзаконов нормативен акт, извършена в хода на тяхното оспорване, приема, че принципът на ефективност, закрепен в член 47 от Хартата на основните права на

Европейския съюз, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска процесуално правило на държава членка, съгласно което — когато национална правна разпоредба, оспорена с жалба за отмяна по съдебен ред, тъй като противоречи на правото на Съюза, бъде отменена с последваща норма и поради това престане да поражда последици занапред — се приема, че е отпаднал предметът на оспорване и следователно липсва основание за произнасяне, без преди това страните да са имали възможност да изтъкнат евентуалния си интерес от продължаване на производството и без такъв интерес да е бил взет предвид.

По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че оспорването от президента на РБ на впоследствие отменени от НС текстове на 3033 не представлява пречка пред КС за произнасяне по чл. 149, ал.1 т.2 , вр. чл. 151, ал.1 КРБ. Само в този случай правата на лица, засегнати неблагоприятно от действието на противоконституционен закон могат в пълнота да бъдат защитени.

III. В случай, че КС приеме за допустимо оспорването на отменените части от нормите на чл. 23, ал.3 в частта **„или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“** и чл. 24, ал. 7, в частта **„или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“**¹¹ от Закона за опазване на земеделските земи (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., поел. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.) Пленумът на ВАС изразява становище за основателност на оспорването и противоконституционност на оспорването.

С оспорената разпоредба на чл. 23, ал.3 3033, в редакция ДВ бр. 86/2023г., е предвидено изграждането и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, освен в случаите, когато

производството на електрическа енергия се използва за собствени нужди, да се допуска върху неполивни земеделски земи **от пета до десета категория** или некатегоризирани. Преди изменението на закона - ДВ бр. 86/2023г. нормата предвижда това да се извършва върху неполивни земеделски земи от **седма до десета** категория или некатегоризирани **при наличие на становище за присъединяване на обекта, издадено от съответния мрежови оператор.** Не се отчита обстоятелството, че понижаването на категорията за изграждане на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи, разширява многократно обхвата на земята, използвана за такива цели. Като се вземе предвид, че статистически най-разпространената в РБ категория на земеделска земя е такава от пета категория, то възможността за нейното използване за производствени, не за земеделски нужди се разширява значително, което е в пряко противоречие с изискването на чл. 21, ал.2 КРБ. В този случай законът вместо да поставя под особена закрила обработваемата земя, създава облекчени за инвеститорите условия за нейното използване за неземеделски нужди.

Според чл. 24, ал.7 ЗОЗЗ, редакция ДВ бр.86/2023г., земеделските земи се считат с променено предназначение **от момента на влизане в сила на подробен устройствен план**, предвиждащ изграждане на национален обект или на общински обект от първостепенно значение, които стават публична държавна или общинска собственост или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници.

Предмет на оспорване е тази част, която има следното съдържание: **„или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“**. В предходната редакция на ал.7 на чл. 24 ЗОЗЗ, обектите за производство на енергия от възобновяеми източници не са включени в облекчения режим на промяна предназначението на земеделската земя, като едва с изменението на нормата - ДВ бр.86/2023г. това е направено. Така за тези обекти важи правилото, че промяната на предназначението ще се извърши само

с влизане в сила на подробен устройствен план (ПУП), предвиждащ изграждането им.

Следва да се има предвид, че чл. 24, ал.1 и ал.2 създават общо, важимо за всички случаи правило, по силата на което при влязло в сила решение за утвърждаване на окончателна площадка и/или трасе заинтересованото лице може да поиска разрешение за изработване на подробен устройствен план по реда на Закона за устройство на територията (ЗУТ). При наличие на влязъл в сила подробен устройствен план заинтересованото лице предлага промяна на предназначението на необходимата земеделска земя за неземеделски нужди. Комисиите по чл. 17, ал. 1 в 30-дневен срок от предложението постановяват решение за промяна на предназначението на земеделските земи. Но, както се посочи по-горе, с чл. 17а, ал.3 ЗОЗЗ за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници промяна може да се извърши и без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране. Предвидената в чл. 24 ЗОЗЗ многостепенна процедура, гарантираща спазването на целите на Закона за опазване на земеделските земи, с изменението на ЗОЗЗ ДВ бр. 86/2023г. вече не е относима за случаите на изграждане на обекти за производство на ел. енергия от възобновяеми източници. Инвеститорите се поставят от закона в по-благоприятни от общите, т.е. в облекчени условия, което неминуемо ще доведе до разширяването на практиката на изграждане на обекти за промишлените нужди на производството на ел. енергия от възобновяеми източници върху земеделска земя. На първо място налице е нарушение на чл.6 КРБ, доколкото е забранено създаването на привилегии, основани на посочените в КРБ основания, вкл. и имуществено положение. Законодателят не дава обяснение по каква причина и за целите на постигане на какъв допустим и защитен от правото интерес създава посочените облекчени условия за собствениците и инвеститорите на посочените обекти. Нарушението на чл. 6 КРБ само по себе си е достатъчно основание за обявяване на противоконституционност на нормата.

Създаването на посочения облекчен режим от друга страна представлява пряко нарушение на чл. 21, ал.1 КРБ, изискващ държавата да постави земята под особена, т.е. засилена закрила. Нарушено е и изискването обработваемата земя да се използва само за земеделски нужди. Облекчените законови изисквания за промяна на предназначението, което според КРБ трябва да бъде изключение, създават ситуация, при която използването на земеделска земя за промишлените цели на ЗЕВИ насърчава този вид дейност, която е в пряко противоречие с чл. 21 КРБ, увеличава случаите на създаване на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници. В началото на изложението се посочи, че изискването на особена закрила на земята изисква по-засилени мерки на защита, а не обратното. В случая законодателят лишава държавата чрез нейните компетентни органи да извършат преценката, изискуема от Конституцията, за изключителност и доказаност на нуждата от промяната на предназначението. Отделно от това следва да се посочи, че процедурата по одобряване на ПУП се развива пред органи, които като компетентност нямат нищо общо с органите по ЗОЗЗ, на които специалният закон вменява задължението за опазване на земеделската земя. Органите по одобряване на ПУП са органи на общините, а не държавни, те са органи със специална компетентност по ЗУТ и нямат правомощия да следят специалните изисквания, които ЗОЗЗ поставя пред специализираните органи по опазване на земеделската земя.

С оглед на горното, Пленумът на Върховния административен съд намира за ОСНОВАТЕЛНО искането за обявяване на противоконституционност, отправено на основание чл. 149,, ал.1 т.2 и чл. 150, ал.1 от Конституцията на Република България, с което се оспорва съответствието с чл. 15 и чл. 21, ал.1 и ал.2 КРБ на следните норми:

- 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 източници¹¹ от Закона за опазване на земеделските земи (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., поел. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

Приложение - преписи-извлечения от протоколи за проведени заседания на Пленума на Върховния административен съд на 30 октомври 2024 г. и 13 ноември 2024 г.

25.11.2024 г.

X

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

ГЕОРГИ ЧО/ЛАКОВ

И.Ф. ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД

**Съгласно решение по т. 15.2. от протокол
№ 42 от 12 ноември 2024 г. на СК на ВСС**

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ