



Република България
Администрация на Президента

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Изх. № <i>Ор.б.з. - 224</i> СОФИЯ <i>№ 11 - 2023</i> г.

ДО

**Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Искане от Президента на Република България за обявяване на за противоконституционност 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 (Обн., ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

С уважение,



Цвета Тимева
**ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА**



Република България
Президент

*Браздуване на землището № 18 / 2023 г.
Варненски окръг - голямоаренски
окръг - Варненска
окръг - Варненска
14.10.2023 г.*

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 339 КР
Дата 16.10.2023

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА

за установяване на противоконституционност на разпоредби

от Закона за опазване на земеделските земи

(Обн., ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни 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).

С преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (Обн., ДВ, бр. 86 от 13.10.2023 г.) се направиха съществени изменения в разпоредби от ЗОЗЗ. Считаю, че оспорените разпоредби противоречат на установените в чл. 21, ал. 1 и 2 и чл. 15 от Конституцията на Република България начала, които задължават държавата да гарантира, че обработваемата земя се използва само за земеделски цели и същевременно да осигурява опазването и възпроизводството на околната среда и разумното използване на природните богатства.

Обхват на оспорваните разпоредби

Съгласно чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ строителството в земеделските земи без промяна на предназначението им може да се извършва и за агрофотоволтаици - при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Съгласно § 1, ал. 1 от ЗОЗЗ „агрофотоволтаици“ са енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева светлина, изградени върху земеделска земя, които позволяват спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение.

Прилагане на улеснена процедура при промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди е предвидена и за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници (чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ). Това ще се извършва без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране. В допълнение към споменатото, в чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ земеделските земи се считат с променено предназначение от момента на влизане в сила на подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници.

Съгласно чл.23, ал.3 от ЗОЗЗ изграждането или разширението на фотоволтаични системи е възможно върху земеделски земи включва от пета до десета категория (чл. 23, ал. 3 от ЗОЗЗ). До преди приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници бе допустимо само за земеделски земи от седма до десета категория. Успоредно с това се премахва изискването при изграждане и/или разширение на обекти, използващи фотоволтаични системи, върху неполивни земеделски земи да има становище за присъединяване на обекта, издадено от съответния мрежови оператор.

Може да се заключи, че оспорваните разпоредбите в тяхната връзка помежду им създават един преференциален режим относно изграждането и строителството на съоръжения за производство на енергия от възобновяеми източници върху земеделски земи. Този режим се свежда до следните хипотези:

- изрично изключение от забраната за строителство в земеделски земи без промяна на предназначението им по отношение на въведената категория „агрофотоволтаици“, при условия и ред в подзаконен нормативен акт (чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ) и

- привилегирован режима за изграждането и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници върху земеделските земи, с промяна на предназначението им. В този широк обхват се

Включват възобновяемите източници на енергия - вятърната енергия, слънчевата енергия, водноелектрическата енергия, енергията от океаните, геотермалната енергия, биомасата и биогоривата (чл. 17а, ал. 3, чл. 23, ал. 3 и чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ).

Нарушение на чл. 21, ал. 1 и 2 и чл. 15 от Конституцията

Подкрепям стремежа на законодателя да разширява нормативните възможности, които насърчават производството на енергия от възобновяеми източници, но това не следва да бъде за сметка на опазването на обработваемата земя. Негово задължение е да балансира тези два приоритета по конституционно търпим начин. Земята е благо от най-висш порядък, основно национално богатство, което се ползва с особена закрила на държавата и обществото (чл. 21, ал. 1 от Конституцията). Трайна е конституционната практика, че съхраняването на обработваемата земя за земеделски цели е ангажимент за държавата, който следва да бъде гарантиран от законодателя под формата на приоритетна закрила (Решение № 15 от 31.05.2001 г. по к. г. № 3/2001 г.; Решение № 14 от 12.10.2021 г. на КС по к. г. № 14/2020 г.).

Обработваемата земя се ползва само за земеделски цели, като чл. 21, ал. 1 от Конституцията поставя три условия, които следва да бъдат спазени при промяната на предназначението на земеделската земя. Това трябва да е по изключение, при доказана нужда и при условия и ред, определени в закона. Тези три условия следва да бъдат гарантирани от законодателя във всяка процедура, която регламентира промяна на предназначението на обработваемата земя, така че конституционният стандарт да бъде приложен във всеки отделен случай. В този смисъл са и разпоредбите от глава пета от Закона за опазването на земеделските земи. Именно спазване на общите условия по глава пета от ЗОЗЗ, които изискват обвързване на разрешението на компетентния административен орган с продуктивните качества на земята и целите на промяната (чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ), както и провеждане на специални процедури за промяна на предназначението, гарантират спазването на предписанието на чл. 21, ал. 2, изр. 2 от Конституцията (Решение № 12 от 2013 г. по к. г. № 9/2013 г.). Компетентните комисии по чл. 17, ал.1 от ЗОЗЗ са органите, които пряко извършват преценката за промяна на предназначението на земеделските земи, в изключителни случаи, при доказана нужда и съобразно процедура определена в закон. Не е случайно, че сами по себе си това не са административни органи, а комисии към такива органи, които извършват преценката за промяна на предназначението на земеделските земи.

С разпоредбата на чл. 24, ал. 7 от ЗОЗЗ изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници се изважда от общия ред на

закона и се приравнява на национален обект или на общински обект от първостепенно значение. При досегашния ред на закона промяната на предназначението на земеделски земи в такива за изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници се допускат след разрешение от Комисията за земеделските земи. Сега такова разрешение няма да е необходимо. Става въпрос за обекти, различни както по предназначение и собственост, така и по отношение на връзката им с публичния интерес. Следователно напълно неоправдано е те да бъдат поставяни в еднакъв режим на изключение от общия ред на промяна на предназначението на земеделските земи, при липса на преценката за доказана нужда за промяна от компетентните органи.

Съгласно чл. 24, ал. 7, предложение последно от ЗОЗЗ промяната на предназначението на земеделска земя за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници става в момента на влизане в сила на Подробния устройствен план, предвиждащ обект за производство на енергия от възобновяеми източници. Остава неясно дали при процедурата за изготвяне на ПУП ще се прави преценка за доказана нужда. Оценката на продуктивните качества на земята и на целите на промяната или няма да се извършва въобще, или само ще стои като формален ангажимент на орган, който няма компетентност, нито експертиза да я извършва. Ето защо считам, че привилегираният режим за промяна на предназначението на земеделски земи във връзка с изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници е в нарушение на чл. 21, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Идеята за изграждане на агрофотоволтаици в земеделските земи съобразно чл. 2, ал. 4 от ЗОЗЗ е това да се случва без промяна на предназначението им. Земеделската дейност остава първична и задължителна. Като се има предвид § 1, ал. 1 от ЗОЗЗ агрофотоволтаиците се явяват като вторична дейност, която не може да съществува без първичната, и това следва да бъде гарантирано именно, за да не бъдат засегнати продуктивните качества на земята и да не се промени де факто нейното предназначение, което в крайна сметка би имало за резултат заобикаляне на конституционния стандарт на чл. 21, ал. 1 и 2 от Конституцията. Нещо повече, същото е свързано и с осигуряването възпроизводството и опазването на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната, както изисква чл. 15 от Конституцията. Като разрешава на общо основание строителството на агрофотоволтаици в земеделските земи законодателят всъщност прави точно обратното - създава възможности да бъде ограничавано оптималното предназначение на обработваемата земя за земеделски цели, в нарушение на реда на чл. 21, ал. 2 от Конституцията, както и създава възможности

за небалансирано използване на природните богатства и ресурсите на страната, в нарушение на чл.15 от Конституцията. Извън дефиницията за „агрофотоволтаик“ липсват каквито и да е изисквания на законово ниво относно характеристиките на тези обекти, като например гъстота на поставените фотоволтаици при различните видове култури, типа на конструкциите, които да не се квалифицират като строителство. Очевидно е, че именно съдържанието на тези изисквания по отношение на монтирането на инсталациите, би предопределило и продуктивните качества на земята. Остава неясно кой и по каква процедура преценява всеки индивидуален проект или инвестиционно намерение за съответствие с изискванията; как се установява задължителната земеделска дейност, която трябва да се извършва на обхванатите земеделски земи. Видно от всичко това е, че критериите за разрешаване на строителство на агрофотоволтаик винаги ще стъпват върху оценка на продуктивните качества на земята, което налага това да бъде осъществено по ред и условия, определени в закон, подобно на правилата на глава пета от Закона за опазването на земеделските земи, като израз на чл. 21, ал. 2 от Конституцията. И това е така, защото единствено този ред гарантира преценка между продуктивните качества на земята и целите на промяната, която ще се извършва върху нея. Обратното би означавало, че конституционната норма би могла да бъде заобиколена, без изрично да се промени предназначението на земите, но оставяйки регламентирането на критериите, условията и реда за осъществяването на определени дейности в правомощията на изпълнителната, а не на законодателната власт. Поради тези съображения установената в закона делегация, че агрофотоволтаици ще бъдат изграждани при условия и по ред, определени с наредба, също противоречи на чл. 21, ал. 2 от Конституцията.

Освен това в националното законодателство е въведена категоризация на земеделските земи в зависимост от тяхната земеделска стойност от 1-ва до 10-та категория, като колкото по-малка е категорията на земята, толкова по-ценна е тя. Земите от 5-та до 10-та категория представляват по-голямата част от земеделската земя в България. С текста на чл. 23, ал. 3 промяната на предназначението на земеделската земя от 5-та и 6-та категория вече ще е възможно, въпреки че няма доказана конкретна нужда – по-ценната земеделска земя да се използва за неземеделски цели. Ето защо възможността за изграждане и/или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи върху земеделски земи с високи продуктивни качества, е в несъответствие с духа и буквата на Конституцията, която вменява на законодателя задължението да гарантира опазване на земеделските земи като национално богатство (чл. 21, ал. 1).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Считам, че оспорваните текстове не способстват и не гарантират в достатъчна степен постигането на опазването на земеделските земи по начин, който изисква Конституцията. Ето защо се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност 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, поради противоречие с чл. 21, ал. 1 и 2 и чл. 15 от Конституцията.

Моля да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на земеделието и храните и министъра на енергетиката.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ