

До

Конституционния съд

по конст. дело № 18/2023 г.

## ПРАВНО МНЕНИЕ

от доц. д-р Златимир Орсов - Юридически факултет на СУ „Св. Кл. Охридски“, по предмета на конст. дело № 18 от 2023 г. на Конституционния съд

Уважаеми съдии в Конституционния съд,

Смятам за основателно искането на Президента на Република България за обявяване на противоконституционността на чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ в частта му „и за агрофотоволтаици“, на чл.17а, ал.3 от ЗОЗЗ в частта му „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, на чл.23, ал.3 от ЗООЗ и на чл.24, ал.7 от ЗОЗЗ в частта му „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“, поради противоречието им с чл.21 и чл.15 от Конституцията на Република България.

### **Относно противоречието на чл.2, ал.4 от ЗООЗ в частта му „и за агрофотоволтаици“ с чл.21 и чл.15 от Конституцията**

Чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ, в редакцията му до ДВ, бр.86/2023 г., допускаше земеделските земи без промяна на предназначението им да се строят три вида обекти:

- 1) оранжерии;
- 2) линейни обекти на техническата инфраструктура, когато те не са разположени на повърхността на терена и необходимата площ на всяко едно от прилежащите към тях съоръжения, разположени на терена, е малка (от 15 кв. м до 300 кв. м);

3) обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята: в имотите с площ до 10 дка – едноетажни селскостопански постройки за съхранение на селскостопанска продукция и инвентар, в това число и помещение за обитаване в тях; в имотите с площ над 10 дка - помещения за обитаване от домакинствата на собствениците на земята и/или на лицата, които произвеждат селскостопанската продукция, селскостопански сгради, постройки и съоръжения за съхранение на растителна и животинска продукция и отглеждане на животни, включително инженерни мрежи и съоръжения за благоустрояване на имотите, определени с Наредба № 19 от 25.10.2012 г. за строителство в земеделските земи без промяна на предназначението им, издадена от министъра на земеделието и храните и министъра на регионалното развитие и благоустройството, обн., ДВ, бр. 85 от 6.11.2012 г. (по-нататък „Наредбата“)

С §78, т.1 от ПЗР на ЗИД на Закона за енергията от възобновяеми източници в чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ след думите „*земеделското предназначение на земята*“ са добавени думите „*и за агрофотоволтаици*“. В резултат на това стана допустимо върху земеделските земи, без промяна на предназначението им, да се изграждат и енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия при условията и по реда на Наредбата.

За нуждите на оранжерии и на обектите, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята, в земеделските земи без промяна на предназначението им могат да се изграждат „*съоръжения за електроснабдяване*“, но агрофотоволтаиците не са съоръжения за снабдяване с електрическа енергия, а за производство на електрическа енергия. Използването в чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ на съюза „*и*“ между изразите „*за обекти, чиито функции са свързани със земеделското предназначение на земята*“ и „*за агрофотоволтаици*“, както и липсата на обвързване на изграждането на агрофотоволтаици с нуждата от захранване с електроенергия на сградите, постройките и съоръженията в земеделската земя води до извод, че не е нужно агрофотоволтаиците да са предназначени непременно за захранване с електрическа енергия на допустимите за изграждане в земеделската земя сгради, постройки и съоръжения нито да са свързани със земеделското предназначение на земята. Несъмнено, сградите, постройките и съоръженията, които могат да се изграждат в земеделските земи без промяна на предназначението им, имат нужда от захранване с електрическа енергия, но удовлетворяването на тази нужда е законодателно осигурено с

възможността за изграждане на съоръжения за електроснабдяване, съществуваща в Наредбата и преди допълнението на чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ, както и с възможността енергийни обекти за производство на електрическа енергия от слънчева енергия да се изграждат върху сградите, допустими за изграждане в земеделската земя (те не са „агрофотоволтаици“ по смисъла на §1, т.11 от ДР на ЗОЗЗ, защото са изградени върху сгради, а не върху земеделска земя).

Чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ не урежда условията за изграждане на агрофотоволтаици в земеделските земи без промяна на предназначението им. Те не могат да се изведат и от легалното определение на §1, т.11 от ДР на ЗОЗЗ, защото съдържащото се в него изискване агрофотоволтаиците да „*позволяват спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение*“, т.е. да позволяват спокойното и безпрепятствено производство на растителна продукция и паша на добитък, е фактически невъзможно. Не е възможно в земеделската земя, върху която са изградени агрофотоволтаиците, да се отглежда каквато и да е растителна продукция или да се пасе добитък. Следователно, изграждането на агрофотоволтаици в земеделската земя не представлява използването ѝ по нейното предназначение – за производство на растителна продукция и за паша на добитък по начин, неувреждащ почвеното плодородие и здравето (чл.2, ал.2 от ЗОЗЗ), нито е свързано или съвместимо с това предназначение, а е използване на земеделската земя за неземеделски цели без да се променя предназначението ѝ.

Чл.3 от Наредбата, в актуалната ѝ редакция, изключва от приложното ѝ поле, т.е. не разрешава строителството на обекти, чиито функции са съвместими и са свързани с производството на земеделска продукция и с пашата на добитък, в девет вида земеделски земи, а чл.7 не допуска площта за застрояване да надхвърля 10% от площта на земеделските земи на собственика в землището. Доколкото ЗОЗЗ не предвижда каквито и да са условия за изграждане на агрофотоволтаици в земеделските земи без промяна на предназначението им, то при предстоящото изменение на Наредбата може да бъде разрешено изграждането им и в някои от земеделските земи по чл.3 от Наредбата, вкл. и върху земеделски земи от втора, трета и четвърта категории или върху земеделски земи, които попадат в охранителни зони „А“ и „Б“ по Закона за устройството на Черноморското крайбрежие, или върху земеделски земи, намиращи се непосредствено до строителните граници на населените места, както и

застроената с агрофотоволтаици площ да надхвърля 10% от площта на земеделските земи на собственика в землището. Следователно, чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ представлява не просто овластяване на министъра на земеделието и храните и на министъра на регионалното развитие и благоустройството да издадат подзаконов нормативен акт по прилагането на тази разпоредба, а им прехвърля законодателната компетентност на Народното събрание за първична уредба на условията за разумното използване на земеделската земя като основно национално богатство на страната и за застрояването ѝ без промяна на нейното предназначение с обекти, които не са свързани и не са съвместими с производството на земеделска продукция и с пашата на добитък.

Въз основа на изложеното смятам, че чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ в частта му „и за агрофотоволтаици“ противоречи на чл.21 и на чл.15 от Конституцията на Република България.

**Относно противоречието на чл.17а, ал.3 от ЗОЗЗ в частта му „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, на чл.23, ал.3 от ЗООЗ и на чл.24, ал.7 от ЗОЗЗ в частта му „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ с чл.21 и чл.15 от Конституцията на Република България**

В общия случай промяната на предназначението на земеделските земи се извършва на три етапа:

1) Утвърждаване на площадка или на трасе за обекта с решение на Комисията за земеделските земи към Министерството на земеделието и храните (неин председател е министърът) или на комисията към Областната дирекция „Земеделие“;

2) Въз основа на влязлото в сила решение за утвърждаване на площадка или трасе - допускане на изработването и одобряване на подробен устройствен план за изграждането на обекта с решение или заповед на компетентния орган по ЗУТ;

3) Въз основа на влезлия в сила подробен устройствен план – промяна на предназначението на земеделските земи с решение на Комисията за земеделските земи към Министерството на земеделието и храните или на комисията към Областната дирекция „Земеделие“.

С измененията в чл.17а, ал.3, чл.23, ал.3 и чл.24, ал.7 от ЗОЗЗ е създадена особена процедура за промяна на предназначението на земеделските земи за изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници:

- чл.17а, ал.3 не изисква утвърждаване на площадка или трасе за обекта, т.е. обектите за производство на енергия от възобновяеми източници могат да се изграждат без влезли в сила решения или становища, издадени по реда на глава шеста от Закона за опазване на околната среда и по чл. 31 от Закона за биологичното разнообразие, без проверка за съответствие с хигиенните, строителните и другите изисквания и ограничения, предвидени в законите.

- с допълването на чл.24, ал.7 с думите „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“ промяната на предназначението на земеделската земя за изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници се извършва с влизането в сила на подробния устройствен план, предвиждат изграждането на този обект;

- с отпадането от чл.23, ал.3 на думите „при наличие на становище за присъединяване на обекта, издадено от съответния мрежови оператор“ обектът за производство на енергия от възобновяеми източници може да се изгради без да е доказана нуждата от изграждането му.

Следователно, от общата процедура за промяна на предназначението на земеделските земи са изключени етапите, осъществявани от специализирания орган за опазване на земеделските земи, чието предназначение е именно да провери доколко предлаганият за изграждане обект съответства на изискванията на чл.15 от Конституцията за опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната и доколко са спазени изискванията на чл.21, ал.2, изр. второ от Конституцията – да е доказана нуждата от изграждане на обекта за производство на енергия от възобновяеми източници и той да не може да бъде изграден на друг терен, освен на предлаганата земеделска земя.

Заместването на думата „седма“ с „пета“ в текста на чл.23, ал.3 от ЗОЗЗ разширява много кръга на земеделските земи, в които е допустимо изграждането на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични системи. Само като илюстрация – в 15 от 28 области в страната средната категория на земеделските земи е над пета, а в други две – малко под пета (4,9 в Ямболска и 4,95 в Търговищка). Това не

съответства на изискванията на чл.21 и чл.15 от Конституцията за разумно използване на земеделската земя като основно национално богатство само за земеделски цели и за промяна на това нейно предназначение само по изключение и при доказана нужда.

Уважаеми съдии в Конституционния съд, въз основа на изложеното смятам, че чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ в частта му „и за агрофотоволтаици“, чл.17а, ал.3 от ЗОЗЗ в частта му „на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници“, чл.23, ал.3 от ЗООЗ и чл.24, ал.7 от ЗОЗЗ в частта му „или изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници“, противоречат на чл.21 и чл.15 от Конституцията на Република България и това противоречие следва да бъде обявено от Конституционния съд.

Съгласен съм правното ми мнение да се публикува на интернет страницата на Конституционния съд.

С уважение: ZLATIMIR  
STOIANOV  
ORSOV  
доц. д-р Златимир Орсов

Digitally signed by ZLATIMIR STOIANOV ORSOV  
DN: c=BG, dc=qualified-natural-ca, l=SOPIA,  
sn=ORSOV, givenName=ZLATIMIR,  
serialNumber=PW09G-0212215826,  
cn=ZLATIMIR STOIANOV ORSOV,  
email=zlatimirov@bssudf.org  
Date: 2023.12.28 13:41:25 +0200