



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: arch@vas.bg

Изх. № 17.....

Дата: 04.01.....2024 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 18 / 2023 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 21.11.2023 г. на КС на РБ по к.д. № 18/2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Президента на Република България 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г.; посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.). Със същото определение по допустимостта на основание чл. 18, ал. 2 ЗКС и чл. 20а ПОДКС Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересована институция, като е предоставен 30 дневен срок за изразяване на становище по направеното искане, считано от получаване на препис от искането и определението от 21.11.2023 г. на КС на РБ по к.д. № 18/2023 г. Конституционният съд.

Възползвайки се от предоставената му възможност, Висшият адвокатски съвет изразява следното становище:

1. Предмет на искането и обхват на оспорените разпоредби

Оспорените текстове съставляват промени в Закона за опазване на земеделската земя реализирани чрез Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (обн., ДВ, бр. 35 от 2011 г.; изм., бр. 29 и 54 от 2012 г., бр. 15, 59, 68 и 109 от 2013 г., бр. 33 от 2014 г.; Решение № 13 на Конституционния съд от 2014 г. - бр. 65 от 2014 г.; изм., бр. 14, 17, 35, 56 и 100 от 2015 г., бр. 58 от 2017 г., бр. 38 и 91 от 2018 г., бр. 41 и 65 от 2020 г., бр. 9 и 21 от 2021 г., бр. 42 и 102 от 2022 г. и бр. 11 и 54 от 2023 г.), с които изменения на практика се създава един значително облекчен режим за изграждане на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници върху земеделски земи.

Въведените промени са в няколко насоки, а именно:

- Позволява се изграждането на съоръжения като ВЕИ мощности върху плодородна земеделска земя от 5-та категория. До настоящия момент, съгласно закона, това можеше да се случи върху земя, която е с ниски плодородни качества (неполивна, от 7 категория и по-висока);
- По отношение на т.нар. агрофотоволтаици при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството се допуска строителството в земеделските земи без промяна на предназначението;
- Създава се улеснена процедура, а именно без да се провежда процедура за утвърждаване на площадка или трасе за проектиране, при промяна на

предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници (чл. 17а, ал. 3 от ЗОЗЗ);

- Отделно от това 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. По този начин отпада изискването за разрешение от Комисията по земеделски земи (арг. от чл. 17 и следващите от ЗОЗЗ) в зависимост от продуктивните качества на земята и целите на промяната;

- Премахва се още и 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.

2. Становище по предмета на конституционно дело № 18 от 2023 на КС на Република България

Висшият адвокатски съвет намира, че искането 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) е основателно.

Аргументите ни в тази връзка, откъдето изложено в самото искане на Президента на Република България, са следните:

1. В практиката на Конституционния съд на РБ последователно се приема, че земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото, като член 21, ал. 2 КРБ във връзка с чл. 22, ал. 3 КРБ уреждат гаранции за съблюдаването на този принцип и съдържат императивно изискване не само режимът на земята да се определя със закон, но още и промяната на нейното предназначение да се допуска по изключение и при доказана нужда. Същевременно с оспорения текст на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ без конкретна причина, доколкото в мотивите към ЗИД на ЗЕВИ, с които измененията в ЗОЗЗ са въведени, такава не се сочи, законодателят допуска изграждането и/или

разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, използващи фотоволтаични (слънчеви) системи върху неполивни земеделски земи от пета до десета категория или некатегоризируеми. По този начин, **без да е налице легитимна цел, която да оправдава допускане промяна на предназначението на земеделски земи от пета и шеста категория, които по същество съставляват по-голяма част от плодородна земеделска земя в България, се създава режим несъответен на чл. 21, ал. 2 КРБ.** При това подобни изменения биват приети без да обоснована под някаква форма тяхната необходимост, доколкото и понастоящем има достатъчно много нарушени, негодни терени или неплодородни земи, които биха могли да се използват за поставяне на нови съоръжения. Отделно, че съоръжения и обекти за прозиводство на енергия от възобновяеми източници могат да се поставят на покриви, над паркинги пътища, в който смисъл и не нужно да се „посяга“ върху земеделска земя.

2. Отвъд гореизложеното и до преди приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници бе допустима промяна предназначението само за земеделски земи от седма до десета категория, като би следвало този режим да се запази. Аргумент в тази насока е и внесено от Делян Добрев предложение за изменения и допълнения на приетия на първо четене Закон за изменение и допълнение на ДОПК № 49-302-01-67, внесен от Министерския съвет на 07.11.2023 г. (*прилагам към настоящето становище внесено на основание чл. 80 ПОДНС предложение*). С последното вносителят предлага в чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ думата „пета“ да се замени със „седма“, като по този начин се възстановява съществуващият до приемането на оспорените разпоредби в ЗОЗЗ режим. Вероятно, ако и когато тези промени бъдат приети и обнародвани в Държавен вестник, ще се стигне и до частично прекратяване на делото пред КС (в частта относно оспорването на чл. 23, ал. 3 ЗОЗЗ), каквато е трайната практика на КС до момента.

3. На следващо място, създадената с атакувания текст на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ възможност промяната на земеделската земя да се счита реализирана с влизане в сила на подробен устройствен план, предвиждащ изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници, противоречи на заложеното на конституционно ниво изискване промяната на земеделски земи да става единствено по изключение и при доказана нужда. С разпростирането на изключителния режим, с който се допуска промяна на предназначението автоматично с влизането в сила на ПУП и който режим досега

бе приложим единствено към национални обекти или общински обект от първостепенно значение, на практика се допуска предназначението на земеделски земи да бъде променено за изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници без осъществяване на предварително производство пред Комисия по земеделие, без извършване на проверка на продуктивните качества на земята, респективно без да е необходимо молителят да доказва обоснована нужда за исканата промяна. Подобна законодателна намеса като че бива реализирана при липса легитимна цел, която да оправдава приравняването на нормативния режим на изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници с този, приложим при изграждането на обекти от национално значение или от първостепенно общинско значение, доколкото по отношение на първите липсва връзка с публичния интерес. Този извод не се променя от приоритизирането на ниво екологична политика на ЕС на добива на електро енергия от възобновяеми източници и от съществуващите нормативни актове на Съюзи, с които се възлагат върху държавите членки различни задължения за значимо увеличаване дела на ВЕИ. Това е така, защото дори и да се приеме, че насърчаване на производството на енергия от възобновяеми източници в енергийния баланс на държавите-членки, а оттам и нуждата от нормативни облекчения, които служат като стимули, от това не би следвало да става за сметка на земеделските земи, доколкото същите са ограничен и невъзстановим ресурс. Принципът на пропорционалност налага когато колидират два обществено значими интереса да бъде запазен един разумен баланс, като предприетите мерки за защита на единия интерес не следва да превишават необходимото за постигане на преследваната цел. В случая, оспорените правила са пример именно за неспазване на принципа на пропорционалност, доколкото и предходният нормативен режим също допускаше промяната на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди, макар и в зависимост от продуктивните качества на земята и "целите на промяната", които цели могат да бъдат изведени отново от съществуващи общ устройствен план и схема за съответната територия, в частност земеделски имот. Затова и не става ясно кое е наложило законодателят с оспорените текстове да допусне автоматична промяна предназначението на земеделските земи с влизане на ПУП, предвиждащ изграждането на обект за производството на енергия от възобновяеми източници и кой е онзи значим обществен интерес, който е обусловил подобно нормативно разрешение. Затова и намираме, че без да е ясна легитимната цел, която оспорените изменения в чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ

преследват, то подобно неоправдано изключение се превръща в конституционно недопустимо.

4. На следващо място намираме, че атакуваните нормативни правила противоречат на заложеното на конституционно ниво разбиране, че земеделската земя е невъзобновяем ресурс, който попада под особената закрила на държавата, поради което и промяната на нейното предназначение следва да е обосновано с доказана нужда, при това само по изключение. Ако се запази действието на оспорения текст на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ се стига до ситуация, при която остава напълно формална и необезпечена закрепената на конституционно ниво повеля промяната на предназначението на земеделски земи да се допуска при доказана необходимост.

5. В сегашния му вариант, правилото на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ се явява и в нарушение на принципа на пропорционалност. Вярно е, че Конституцията не изключва възможността за различна законодателна политика в условията на политически, стопански и духовен плурализъм, а само определя граници на тази политика, но в случая не става въпрос за спор относно целесъобразността на провежданата аграрна политика, а по-скоро за решение, което потенциално застрашава земята като благо от най-висш порядък, основно национално богатство, което се ползва с особената закрила на държавата и обществото (чл. 21, ал. 1 от Конституцията). Това е така, доколкото едно нормативно разрешение, според което влизането в сила на ПУП има за непосредствена последица промяна предназначението на земеделска земя, без да има възможност да се извърши предварителна преценка дали е налице от подобна промяна, респективно дали тази промяна няма да се отрази негативно на продуктивните качества на земята нито е подчинено на легитимна цел, нито съставлява разумно средство за разрешаване конкуренция между значими обществени интереси.

6. Отделно от това и липсата на мотиви за приемането на оспорения текст на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ изключва въобще да бъде определена конституционно допустимата цел, която преследва това нормативно разрешение, за да може все пак същото да бъде преценено защо и доколко е необходимо, дали е съразмерно и пропорционално. Пропорционалността (забраната за прекомерност) е изискване на принципа на правовата държава. Според това изискване ограничаването на правата е съразмерно средство за постигане на определена цел, когато не се надхвърля степенята на допустимото му ограничение, съизмерено със значимостта

на защитавадения интерес, и когато няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Степента, в която е допустимо ограничаването на правото, е в зависимост от значимостта на интереса, преценен като също подлежащ на конституционна закрила дотолкова, че да позволява изключение. В случая не може да бъде открит такъв значим обществен интерес, който да е основание да бъде изключена необходимостта, закрепена в самата Конституция, а именно промяна предназначението на земеделски земи да се допуска само при наличие на нужда. Оттук и самото отпадане на изискването за разрешение от Комисията по земеделски земи (арг. от чл. 17 и следващите от ЗОЗЗ) в зависимост от продуктивните качества на земята и целите на промяната не може да се прецени като пропорционално и се явява в разрез с правилото на чл. 21, ал. 1 КРБ.

7. Що се отнася до оспорения текст 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“ считаме, че **принципно законовата идея за агрофотоволтаиците би следвало да остане в законодателството, макар и със сериозни корекции и ревизии.** Отвѣд констатираните на ниво ЕС технически предизвикателства, както и такива по отношение на процедурите за издаване на разрешителни и свързване към мрежата, липсата на европейски стандарти за тези ферми с агроволтаици, то **сама по себе си концепцията за едновременно използване на земята и създаване на обекти на ВЕИ е изключително обещаваща и перспективна.** За да бъде тази идея реализирана на практика обаче, ще е необходима сериозна законодателна намеса, която е недопустимо да се изразява единствено във възприемането на легална дефиниция за агрофотоволтаиците, каквото е сегашното състояние на оспорената нормативна уредба¹. В тази връзка, **основателни са повдигнатите в искането за противоконституционност възражения относно това, че изменението в чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ не дава отговор на редица важни въпроси като този 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, как технически ще следва да бъдат комбинирани земеделските култури и соларите и т.н.**

¹ Засега подкрепата за агроволтаиците не е изрично спомената в стратегическите планове на повечето страни за развитие на ВЕИ, като потенциалните ползи и насоки за добри практики се съдържат в скорошен Доклад на SolarPower Europe, достъпен на <https://www.solarpowereurope.org/insights/thematic-reports/agrisolar-best-practice-guidelines-bulgarian-version>

8. Вярно е, че комбинирането на соларни панели и земеделски култури върху една и съща земя е напълно вероятно да помогне на селското стопанство да стане по-конкурентно, привлекателно, а и по-зелено, но за тази цел ще е необходимо специално законодателство. И това е така, доколкото в чл. 21, ал. 2 КРБ изрично се предвижда промяната в предназначението на земеделски земи да се допуска само посредством закон. В противоречие с тази конституционна повеля обаче, според оспорения текст на чл. 2, ал. 4 ЗОЗЗ, монтирането на агрофотоволтаици ще се случва без промяна предназначението на земеделските земи, но по при условия и по ред, определени с наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство. Същевременно липсват каквито и да е реални гаранции, че няма на практика да се стигне до фактическа промяна на земеделски земи в такива за неземеделски нужди. По тази причина Висшият адвокатски съвет е на мнение, че поне общата регламентация на агрофотоволтаиците следва да бъде осъществена чрез закон, а не да чрез подзаконов нормативен акт. Уреждането на подзаконово равнище на отделни второстепенни или несъществени елементи от правния режим на земята не е по принцип конституционно недопустимо и е в обхвата на преценката за законодателна целесъобразност, тъй като е известно, че дори един широкообхватен закон не може, а и не е необходимо, да урежда в детайли всички правни аспекти на дадена материя. Същевременно, Конституционният съд приема последователно в своята практика (Решение № 11 от 5 октомври 2010 г. по к. д. № 13 от 2010 г.), че когато Конституцията изисква дадена материя да се урежда със закон, Народното събрание е длъжно да регулира съответните обществени отношения и не може да делегира на други държавни органи, вкл. на изпълнителната власт, свои установени в Конституцията правомощия (същото разбиране е постоянна практика: Решение № 3 от 1996 г. по к. д. № 2 от 1996 г.; Решение № 6 от 1998 г. по к. д. № 4 от 1998 г.; Решение № 10 от 2003 г. по к. д. № 12 от 2003 г.; Решение № 4 от 2010 г. по к. д. № 1 от 2010 г.). Доколкото чл. 21, ал. 2 от Конституцията предвижда, че промяна предназначението на обработваемата земя следва да се допусне само със закон, то Народното събрание не може да се отказва от възложеното му с Основния закон правомощие единствено сред държавните органи да законодателства², включително в хипотезите, в които макар и формално да е запазено предназначението на земеделските земи има потенциална опасност да се стигне до тяхното de facto използване за неземеделски дейности.

² РЕШЕНИЕ № 6 ОТ 16 ЮНИ 2020 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 ОТ 2019 Г.

В заключение на изложеното дотук, Висшият адвокатски съвет изразява своето становище за основателност на искането на Президента на Република България 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 (обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г.; посл. изм. и доп. бр. 86 от 13.10.2023 г.).

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ