

До

Председателя на Конституционния съд на

Република България

Госпожа П.Панова

ПРАВНО МНЕНИЕ

Уважаеми господин Председател на Конституционния съд, уважаеми господа конституционни съдии,

С определение на Конституционния съд от 21.11.2023 г съм поканена да изразя правно мнение по дело № 18/2023г.

Производството е образувано по искане на Президента за установяване противоконституционност на чл.2,ал.2 в частта „ и за агрофотоволтаици при условия и ред,определен с Наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройство,на 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 ЗОЗЗ.“ Поддържа се противоречие на посочените текстове с чл.21,ал1 и 2 и чл.15 от Конституцията.

Искането е от легитимен субект и притежава реквизитите по чл.17,ал.1 и 2 от Закона за Конституционния съд.

При буквално тълкуване на чл.21 ал 1 и 2 от Конституцията ясно се очертава конституционната рамка и повеля при използване на обработваемата земя като национално богатство.Конституцията постановява императивно,че обработваемата земя се използва само за земеделски нужди и промяна на нейното предназначение може да се осъществи само и единствено при спазване на изрично ,посочени в Конституцията условия. А именно:

а/това може да стане само със закон

б/ това може да се допусне по изключение

в/при доказана нужда.

Действащата правна уредба на ЗОЗЗ до промяната от 13.10.23г може да се определи като удачна и съобразяваща се с конституционната повеля.

Въпросът за промяна предназначението на обработваемата земя се урежда на ниво закон/ЗОЗЗ/, чрез нарочно създадена процедура пред Комисия по земеделие към общината.Пред нея се развива производство,в което молителят доказва нуждата от промяна ,в резултат ,на което се издава разрешение или се отказва такова.

Наблюдава се спазване на предпоставките на чл.21,ал2 от Конституцията.

Сегашната правна уредба след промяната от 13.10.23г на ЗОЗЗ, урежда по съвършено различен начин промяната на

предназначението на обработваемата земя, като тук напълно приемам аргументите изложени в искането относно факта, че се създава един лесен, преференциален режим в полза изграждане на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници.

Най-общо новите нормативни разрешения, можем да обединим две основни групи.

А. С промяната на чл.2, ал.4 от ЗОЗЗ строителство в земеделски земи може да става без промяна на предназначението ѝ „ и за агрофотоволтаици при условия определени с Наредба на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството.

Б. С изменение на чл.17 а от ЗОЗЗ предназначението на земеделските земи може да става с ПУП.

Съобразно тълкуването на чл.21, ал.1 и 2 от Конституцията може да се установи, че с новите правила е налице неспазване на предварително установената забрана и нейното частично вдигане по изключение, при това без доказана нужда и без закон.

Според чл.14, чл.15, ал.1 от ЗУТ/Закон за устройство на територията/ ДВ бр.1/ от 2.1.2001 и посл.изм. / поземлените имоти се регулират или с улични регулационни линии или вътрешни регулационни линии, които определят границите със съответните имоти.

За да има ПУП, предварително трябва да съществува ОУП

Всички принципи на Конституцията действат паралелно и не бива да бъдат противопоставяни. Не може една конституционна ценност да бъде за сметка на друга, без да се търси баланс между тях.

Това е и трайната практика на Конституционния съд. В този смисъл Решение №15 от 20001 по к. № 3/2001, Решение № 14/2021 по к.д. №14/20202 Решение № 12 от 2013. по к.д. № 9 от 2013. Ограничаването на едно естествено право-правото на частна собственост може да се извърши/ограничи/ само с оглед защита на висши конституционни ценности вж. Решение на КС № 10 от 2017г и Решение № 11 от 2021.

Промяна на предназначението само с ПУП, оказва влияние при изготвяне на ОУП и не дава гаранции за съобразяване с изискванията на чл.15 от Конституцията.

Съгласно чл.3а от Закона за енергетиката/ ДВ бр. 107/9.12.2003 и посл.изм/ държавата насърчава производството и потреблението на енергии от възобновяеми източници. "Насърчаването" никога не може да означава нарушаване норми на Конституцията.

Същността на ПУП като акт е да отрази фактическото положение и с него се урегулират улици, квартали и поземлени имоти за застрояване и за други нужди без застрояване. Поземлените имоти се урегулират с улични регулационни линии.

С ПУП се урегулират поземлени имоти, но няма смяна на предназначението. Това е друга процедура, затова не е уредена в ЗУТ, а в ЗОЗЗ./при систематично тълкуване на текстовете/.

При създаването на ПУП няма възможност за доказване на нужда от промяна на обработваемата земя. Това трябва да стане в едно предварително производство, а ПУП ще отрази резултатите от това производство.

Евентуалната промяна трябва да се извърши предварително/или да се отхвърли/ преди издаване на ПУП.

Приемам твърдението в искането, че се създава лек и преференциален режим дори само с факта, че е разширен обхвата на земите, /от V до X/, където може да се извършва промяна на предназначението. Включването и на по-плодородни обработваеми земи може да обоснове и разкрие лобиски намерения.

Съгласно Решение № 7/2016г на Конституционния съд ограничаването на основните права става само в случаите, когато е налице легитимна цел и спазване на принципа на съразмерност. Оттук следва, че конституционно оправдано е ограничаването на основните права, когато е необходимо за гарантиране интересите на страната.

В заключение, в резултат на проведения анализ, считаме, че искането на Президента е основателно, трябва да се уважи и да се обяви противоконституционност на чл 2, ал.4, чл.17а и чл.23 и 24 от ЗОЗЗ в посочените части.

29.11.23

Изготвил правното мнение:

Проф.д-р Христина Балабанова