

До
председателя на КС

Становище

от Мария Славова, проф. д-р по право

относно к.д № 18/2023 г.

1. Фактичeската обстановка

С определение от 21 ноември 2023 г. е образуваното к.д № 18/2023 г. по жалба на Президента на Република България с искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби, с които се допуска ползване на обработваеми земеделски земи за неземеделски икономически цели, а именно за обявяване 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 земи¹ (ЗОЗЗ)

Преди образуването на к.д № 18/2023 г. по жалбата на Президента на Република България в публичното пространство беше тиражирано становище от представители на неправителствения сектор, в което искането на Президента на Република България за обявяване на противоконсти-

¹Обн. ДВ, бр. 35 от 24.04.1996 г., с посл. изм. и доп. в бр. ДВ. бр.106 от 22 Декември 2023г. Следва да се подчертае интензитета на законодателната активност в периода от март 2012г. до декември 202 г., който не отразява промяна в политиката по опазването на земеделските земи, а политически интерес, свързан с членуването на страната в международни организации.

туционността на процесните разпоредби в ЗОЗЗ, следва да бъде отхвърлено. Аргументите в това становище не са последователно изведени и не са юридически обосновани, но следва да се отчетат като опит да се използва общественото мнение против жалбата на Президента на Република България.

Освен очевидната спекулация с разпоредби от правото на Европейския съюз/ЕС/ и несъстоятелни твърдения за задължението на Република България да се съобразява с приоритетите на екологичната политика на ЕС и със стратегическите цели за енергийна сигурност и създаване на вътрешен енергиен пазар, се достига до неприемливия извод, че „интересите на Съюза се издигат над националните интереси, включително тези, свързани с конституционната рамка“.

В становището се допуска дори препоръка към бъдещото решение на Конституционния съд/КС/ за установяване на съответствие със задълженията на държавата пред ЕС и поддържането на баланса между постигането на енергийна сигурност и опазването на природните ресурси.

Задължението на Република България да допусне използването на обработваеми земеделски земи за неземеделски икономически цели се разглежда в контекста на задължението на държавите членки да спазват правото на Съюза, съгласно принципа на предимството на правото на Съюза пред националното право и на принципа на пропорционалност при предпочитането на единия обществен екологичен интерес пред другия. Стига се до противопоставяне на правата от Хартата на основните права на ЕС и конституционните права на българските граждани и борбата с изменението на климата. Пренебрегва се ноторно известната истина, че няма да сме добри граждани на ЕС, ако преди това не сме добри граждани на своята Родина, съгласно принципите на националното ни право.

Допуска се твърдението, че ползване на обработваеми земеделски земи за неземеделски икономически цели, в частност изграждането на фотоволтаични установки, ще предотврати възможни природни бедствия и ще подобри качествата на земеделската земя. Без мотиви.

2. Материалноправни пороци

С преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници² се направиха съществени изменения в разпоредби от ЗОЗЗ. Процесните 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. Конституционният съд е ангажиран с решения по въпроса за опазване на земеделската земя, като основно благо за българина в Решение № 15 от 31.05.2001 г. по к. д. № 3/2001 г. и Решение № 14 от 12.10.2021 г. на КС по к. д. № 14/2020 г., чиито мотиви не са загубили значение и днес.

Оспорваните разпоредби **надхвърлят по предмет обхвата на правната регламентация на ЗОЗЗ** и поради това не могат да се въведат в текста му без да се направи изменение в целта на закона, уредена в чл. 1 от текста му. Освен това процесните разпоредби **нарушават системата на правната уредба**, предмет на закона и имплицитно залагат бъдещи противоречия при евентуалното им приложение. Обработваемата земя има конституционно определено предназначение и е обявена от основния закон за национална

²Обн, ДВ, бр. 86 от 13.10.2023 г.

ценност. Обработваемата земеделска земя се **ползва само за земеделски цели и единствено при особени условия, които надмогват тези цели**, е допустимо да се промени предназначението ѝ, и то при доказана нужда, и при условия и ред, определени в закон.

Глава Пета от ЗОЗЗ е посветена именно на тези изключения и обстоятелството, че законодателят определя специален правен ред за промяната на предназначението на земеделските земи, показва, че е недопустимо със ЗИД на който и да било друг закон да се въвежда изключение на изключението, като се създава ред, различен от установения в нарушение на принципа на правната стабилност и принципа на равенството пред закона. Естествената последица от подобно посегателство е дискриминационният характер на „скритите разпоредби“ и особено на далекобойния им замисъл.

Създаването на специални органи, именно комисиите по чл. 17 ЗОЗЗ показва, че е **невъзможно да се анулира законовата процедура чрез въвеждането на отсъствие на процедура** за определени категории правни субекти – места и лица, както би казало старото българско право.

Процесните разпоредби нарушават не само конституционни принципи на българския основен закон, но и принципи на правото на ЕС, като принципа на законността и принципа на пропорционалността, възпроизведен в чл. 6 от Административнопроцесуалния кодекс на Република България.

Атакуваните изменения и допълнения на ЗОЗЗ **нарушават и йерархията на нормативните актове** като предвиждат без промяна на предназначението в земеделските земи да се допускат агрофотоволтаици при условия и по ред, определени **с наредба** на министъра на земеделието и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Така се анулира

необходимостта от приемането на правилник по приложението на закона от Министерския съвет и се предвижда приемането на наредба от ресорни министри, т.е. от органи на изпълнителната власт, в противоречие с принципа на правовата държава и Хартата на правата на ЕС, респективно с много по-малко гаранции за спазването на принципите за опазването на земеделската земя.

Неприемливо е твърдението в жалбата на Президента на Република България, че комисиите по чл. 17, ал. 1 ЗОЗЗ „не са административни органи, а комисии към такива органи, които извършват преценката за промяна на предназначението на земеделските земи“. Тези комисии са административни органи със специална компетентност, каквато е и Комисията за земеделските земи, процедурата пред които е основна гаранция за опазването на предназначението на земеделските земи от посегателства, мотивирани с разнообразни интереси, включително скрити интереси, облечени в претенцията за съответствие с изискванията на правото на ЕС.

Подобно посегателство върху конституционното правило за опазването на предназначението на земеделските земи е и изменението на чл. 24, ал. 7 ЗОЗЗ относно изграждането на обекти за производство на енергия от възобновяеми източници, с което то се изважда от общия ред на закона и се приравнява на национален обект или на общински обект от първостепенно значение. Вероятно законодателят е пренебрегнал характеристиките на икономическия ефект от дейността на национален обект или на общински обект от първостепенно значение. Няма основание за аналогия.

Наред с това в § 1, ал. 1, т. 11 ЗОЗЗ се въвежда легално определение за агрофотоволтаици, **което не отговаря на обективната истина и въвежда в заблуждение** адресатите на закона. Така „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“. Практиката показва, че спокойното и безпрепятствено използване на земеделската земя за нейното предназначение след премахването на фотоволтаичните установки не се осъществява. Остава проблемът с тяхното демонтиране и преработването на отпадъците от панелите, а състоянието на земята и ползването ѝ по предназначение не е установено a posteriori. Но очевидно не се и търси подобна рефлексия, защото характеристиките на установките не са обект на преценка, макар именно те да определят съхранението на продуктивните качества на „пожертваната“ земеделска земя, а за **доказана нужда**, каквато изисква конституцията, не е предвиден нито ред, нито орган за установяване.

Готовността на българския законодател да улесни въвеждането на възобновяеми енергийни източници е демонстрирана в няколко поредни изменения и допълнения на ЗОЗЗ и свързаните с това намерение закони. Така съгласно чл. 23, ал.3 ЗОЗЗ изграждането или разширението на фотоволтаични системи е възможно върху земеделски земи включва от пета до десета категория, а по-рано и върху земи от седма до десета категория. Въвежда се и улеснението върху неполивни земеделски земи да не е необходимо разрешение за присъединяване на обекта от съответния мрежови оператор.

Насърчаването на производството на енергия от възобновяеми източници отговаря на тенденциите в развитието на зелена сделка на ЕС, но то не следва да **бъде за сметка на опазването на обработваемата земя**, още повече като се има предвид техният **незначителен дял в енергийния микс** на страната.

Съвсем друг аргумент е използването на освободените от затварянето на мините територии, като земите на „Марица Изток“, за частни инициативи и потенциалното осигуряване на допълнителни масиви за развитието им или облекчена процедура за свързването им с енергийната мрежа.

Прилагане на облекчена процедура за промяна на предназначението на земеделските земи за неземеделски нужди е предвидена за обекти за производство на енергия от възобновяеми източници, без да се утвърждава на площадка или трасе за проектиране, а земеделските земи се оказват с променено предназначение от момента на влизане в сила на подробен устройствен план за изграждане на обект за производство на енергия от възобновяеми източници, без да е ясна процедурата по утвърждаването на този план и формите на оспорването му.

В такъв случай за какво спокойното и безпрепятствено **използване на земеделската земя по предназначение** след премахването на фотоволтаичните установки, се настоява в процесните текстове!? Ясно е, че не става дума за правно правило, а за политическа агитация, която по дефиниция е противоконституционна и следва да бъде прогласена за противоконституционна!

3. Процесуалноправни пороци

Процесуалните пороци на оспорваните разпоредби започват с начина на въвеждането им в правната система чрез ЗИД на друг закон. Подобен подход е недопустим за изменения и допълнения, които изменят замисъла на общия закон и предвижда отклонения от установения ред. Макар и относно възобновяеми енергийни източници ЗИД не може да се приложи към общия ред за опазване на земеделските земи, защото създава изключение, което

противоречи на изрична конституционна разпоредба, освен ако не се оправдава с друга неправна цел за заобиколи утвърдения законов ред и ако не представлява опит да остане извън вниманието на адресатите си.

Основният процесуален недостатък на процесните разпоредби и **отсъствието на каквато и да било процедура** за прогласения привилегирован ред за създаване на възобновяеми източници върху земеделска земя. Както е известно процесът е форма на живот на закона, т.е. отсъствието на процесуална форма обрича на неизпълнение материалния закон. Затова и процесните разпоредби не биха могли да имат приложение, защото в стремежа си да ги освободят от всякакви законови ограничения, авторите на измененията и допълненията на ЗОЗЗ, са ги уредили без процесуална форма, иначе казано, те са мъртво родени и затова - противоконституционни. Не би могло да се очаква за толкова специален ред условията да бъдат уредени в подзаконов акт, при това в наредба на ресорни министри, в противоречие с върховенството на закона. В противоречие с конституцията!

4. Заключение

Възможността за изграждането или разширението на обекти за производство на електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници, които използват фотоволтаични системи върху земеделски земи с 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.

В искането се поддържа, че е противоконституционна и разпоредбата на § 1, ал. 1 ЗДЗС, която поставя обектите, представляващи частна собственост,

под различен частноправен режим с оглед на титуляря на правото на собственост - държавата и общините, включително върху държавни или общински училища или други държавни или общински институции в системата на училищното или предучилищното образование, от една страна, и всички останали физически и юридически лица - от друга, което е безспорно. Основателни са аргументите на ВАдвС, че така законодателят поставя една категория частна собственост и нейните собственици в привилегировано положение спрямо друга и нарушава конституционното изискване частната собственост да се гарантира и защитава от закона.

Основателни са аргументите на ВАдвС и по отношение на разпоредбата на § 2 ЗР на ЗИЗС с аргумента, че чрез отнемането с обратно действие на давностното владение се отнема и неговият вещноправен ефект, респективно придобитото право на собственост.

4. Заключение

Основателни са твърденията в искането на Президента на Република България, че дългогодишният "мораториум" и обратно му действие, създават възможност частната собственост на държавата, общините и определени институции да се ползва със защитата на публична собственост, но това положение не би могло да легитимира противоконституционността на процесните разпоредби в ЗОЗЗ и свързаните с тях текстове.